

Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajuoja,
Niko Vartiainen, Risto Tuominen, Miia Halonen,
Tarja Koskela

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi

Huhtikuu 2019

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 2019:12

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 29.4.2019
Tekijät	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajujoja, Niko Vartiainen, Risto Tuominen, Miia Halonen, Tarja Koskela
Julkaisun nimi	Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12
Asiasanat	tutkimus, tutkimustoiminta, arviointi, vaikutukset, lainvalmistelu
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Policy Brief 21/2018: Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytäntö vakiintunut – jatkossa kaivataan lisää vuorovaikutusta

Julkaisuaika	Huhtikuu, 2019	Sivuja 119	Kieli suomi
---------------------	----------------	-------------------	--------------------

Tiivistelmä

Hankkeessa tuotettiin tietoa lainsäädännön arviointineuvoston ensimmäisen kahden kokonaisen toimintavuoden toiminnasta, verrattiin arviointineuvoston toimintatapoja ja resursseja muiden maiden vastaaviin sekä arvioitiin, miten lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa voitaisiin kehittää tulevaisuudessa.

Arviointineuvoston toiminnan alkuvaiheessa tärkeimmäksi painopisteeksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esitysten luonnoksista. Toiminnan käynnistyessä neuvosto on keskittynyt taloudellisten vaikutusten arviointien arviointeihin huomioiden kuitenkin myös muiden vaikutuslajien arviointien arvioinnin. Jatkossa myös lainsäädännön jälkiarviointien arviointi sekä EU-säädösten arviointitoimintaan osallistuminen ovat neuvoston kehitysagendalla. Toisaalta erityisesti lainvalmistelijoiden piirissä arviointineuvostolta odotettaisiin aktiivisempaa otetta lainvalmistelun ja vaikutusarviointitoiminnan tukemiseen nykyistä laajemmin.

Suomessa arviointineuvosto on henkilömääränsä ja osa-aikaisuutensa puolesta tyypillinen, mutta kansainvälisessä vertailussa ratkaisevaa on sihteeristön pieni koko. Sihteeristölle mitoitettu vähäinen henkilöstö heijastuu neuvoston toiminnan alkuvaiheeseen ja siihen, että neuvosto ei ole toiminut kaikilla niillä osa-alueilla, joilla se valtioneuvoston asetuksen mukaan voisi toimia. Myös vaikutusten arviointien tehtäväkuva on Suomessa laaja: Suomen neuvoston tarkastelu kattaa kaikki vaikutusarviointien kategoriat, kun muissa maissa tyypillisesti keskitytään taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointeihin.

Liite 1 Taulukot

Liite 2 Policy Brief 21/2018

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 29.4.2019		
Författare	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajujoja, Niko Vartiainen, Risto Tuominen, Miia Halonen, Tarja Koskela		
Publikationens namn	Utvärdering av effektiviteten av funktion av Rådet för bedömning av lagstiftningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:12		
Nyckelord	forskning, forskningsverksamhet, utvärdering, konsekvens, lagberedning		
Publikationens delar /andra producerade versioner	Policy Brief 21/2018 (på finska)		
Utgivningsdatum	April, 2019	Sidantal 119	Språk finska

Sammandrag

Projektet gav information om aktiviteterna under de två första verksamhetsåren av Rådet för bedömning av lagstiftningen, jämförde rådets praxis och resurser med andra länders ekvivalenter och utvärderade hur man skulle utveckla rådets verksamhet i framtiden.

Under rådets första två år har fokus legat på att ge yttranden om förslag till regeringens förslag. I första fasen av verksamheten har rådet fokuserat på bedömningar av ekonomiska konsekvensbedömningar, med beaktande av utvärderingen av också andra konsekvensbedömningar. I framtiden kommer utvärderingen av efterhandsutvärderingen av lagstiftningen och EU-lagstiftningens deltagande i utvärderingsverksamheten att vara en del av rådets utvecklingsagenda. Å andra sidan, särskilt lagstiftarna förväntar sig att rådet skulle ta en mer aktiv roll i att stödja lagstiftning och konsekvensbedömningsverksamhet redan under tidigare stadier av lagberednings projekt.

Den internationella jämförelsen visar att Finlands Rådet för utvärdering av lagstiftning utför sitt uppdrag med små resurser jämfört med sina ekvivalenter. Å andra sidan omfattar det finska rådets undersökning alla kategorier av konsekvensbedömningar när de andra länderna fokuserar på ekonomiska och affärs-mässiga konsekvensbedömningar.

Bilaga 1 Tabeller

Bilaga 2 Policy Brief 21/2018

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokaytoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 29.4.2019		
Authors	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajuoja, Niko Vartiainen, Risto Tuominen, Miia Halonen, Tarja Koskela		
Title of publication	Evaluation of the effectiveness of activities of Finnish Council of Regulatory Impact Analysis		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:12		
Keywords	research, research activities, evaluation, impact, law drafting		
Other parts of publication/ other produced versions	Policy Brief 21/2018 (in Finnish)		
Release date	April, 2019	Pages 119	Language Finnish

Abstract

The project produced information on the activities of the first two full-years of the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, compared the Council's practices and resources with other countries' equivalents, and evaluated how to develop the Council's activities in the future.

In the early stages of the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, the most important focus has been on issuing statements on government proposals and on their regulatory impact assessments. During the initial phase of its operation, the Council has focused mainly on the economic impact evaluations of government proposals, but also other impacts assessed in the government proposals have been analysed. In the future, the assessment of the ex post evaluation of legislation and the participation in the evaluation of EU legislation will be on the Council's development agenda. On the other hand, the law drafters would expect the Council to take a more active role in supporting law drafting and impact assessment activities also in earlier phases of the law drafting process.

The international comparison shows that the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis works with smaller resources than its equivalents. On the other hand, the examination by the Finnish Council covers all the categories of impact assessments when other countries typically focus mainly on economic and business impact assessments.

Appendix 1 Tables

Appendix 2 Policy Brief 21/2018

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYSLUETTELO

1. LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTOA KOSKEVAN TUTKIMUSHANKKEEN TULOSTEN YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	8
1.1. Lainsäädännön arviointineuvosto	8
1.2. Tutkimushankkeen tavoitteet	9
1.3. Aineistot ja tutkimusmenetelmät	10
1.4. Hankkeen keskeiset tulokset	11
Arviointineuvoston prosessi ja sen kehittyminen	11
Arviotavien säädöshankkeiden valinta	12
Arviointineuvoston lausunnot ja niiden huomioiminen	13
Lainsäädännön arviointineuvosto on lisännyt painetta kehittää vaikutusten arviointia.	13
Lainsäädännön arviointineuvosto on toiminut itsenäisesti ja riippumattomasti	14
Laaja vaikutusarviointien kirjo haasteena	14
Arviointineuvoston toimintamalli ja resurssit suhteessa tavoitteisiin.....	15
Säätelytason vaikutus arviointineuvoston asemaan	17
Muiden maiden toimintamallit	17
Tarvitaanko Suomessa lainsäädännön arviointineuvostoa?.....	18
1.5. Kehittämis ehdotukset.....	19
Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaan kohdistuvat suositukset	20
Lainvalmistelun kehittäminen yleisesti	23
2. ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINTA.....	26
2.1. Toiminnan lähtökohtia	26
2.2. Toimintamallien muotoutuminen	27
2.3. Arviointineuvoston jäsenten toimintaedellytyksistä.....	31
2.4. Toiminnan koettu vaikuttavuus	32
2.5. Toiminnan koetut kehittämistarpeet.....	33
3. ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN ANALYYSI.....	35
3.1. Lausuntojen teemoittelu.....	35
3.2. Kannanottojen keskeiset kohteet.....	37
Perustelujen kestävyys	37
Esitystekniikka.....	40
Vaikutusten kohdentuminen.....	42
Kannanotot vaikutusalueittain	42

Laaja-alaisuus ja suunnitelmallisuus.....	43
Muut huomiot	46
3.3. Yhteenvedo lausuntojen analyysistä	47
Esimerkkejä vaikutusarvioiden onnistumisista.....	48


4. ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN VAIKUTUS HALLITUKSEN ESITYKSIIN 50

4.1. Arvointineuvoston lausuntoihin viittaaminen lopullisissa hallituksen esityksissä. 50	
4.2. Arvointineuvoston kommenttien huomioon ottaminen lopullisissa hallituksen esityksissä.....	53
4.3. Hallituksen esitysten analyysi	54
Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	54
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta	56
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi	57
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n ja kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain muuttamisesta	58
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta	59
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	60
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.....	60
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta	61
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	62
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi	63
Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi	64
4.4. Johtopäätökset.....	65

5. LAINVALMISTELIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNASTA HAASTATTELUIDEN PERUSTEELLA 68

5.1. Tietoisuus arvointineuvoston toiminnasta	68
5.2. Lausuntojen merkitys lainvalmisteluun	69
5.3. Arvointineuvoston toiminnan vaikuttavuus.....	71
5.4. Arvointineuvoston toiminnan kehittämistarpeet	73

6. SIDOSRYHMIEN NÄKEMYKSIÄ ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNASTA KYSELYN PERUSTEELLA..... 75



6.1. Lainvalmistelijoiden kyselyn tulokset	75
6.2. Etu- ja kansalaisjärjestöjen kyselyn tulokset	92
6.3. Yhteenveto	96
7. ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNAN KANSAINVÄLINEN VERTAILU	98
7.1. Arvointineuvostojen tehtäväkenttä kansainvälisesti.....	98
7.2. Arvointineuvostojen kannanottojen merkitys lainvalmisteluprosessissa.....	99
7.3. Lainsäädännön arvioinnin kattavuus	100
7.4. Kannanottojen esittämisen vaihe.....	100
7.5. Jälkiseuranta	101
7.6. Neuvostojen taloudelliset ja henkilöstöressurit	102
8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	103
Kirjallisuus.....	103
Lainsäädännön arvointineuvoston lausunnot.....	104
Hallituksen esitykset.....	105
Liite 1: Taulukot.....	105
Liite 2: Policy Brief 21/2018.	112

1. LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTOA KOSKEVAN TUTKIMUSHANKKEEN TULOSTEN YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

1.1. Lainsäädännön arviointineuvosto

Suomessa lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa keväällä 2016. Lainsäädännön arviointineuvostosta on säädetty valtioneuvoston asetuksella (1735/2015). Asetuksessa säädetään, että valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto (1 §).

Arviointineuvoston tehtäväksi on määritelty asetuksen 2 §:ssä lausuntojen antaminen vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.¹ Lisäksi neuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Arviointineuvoston kokoonpano on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi jäsentä (3 §). Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta lainvalmistelusta ja riittävä asiantuntemus eri vaikutusalueiden tarkasteluun. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat (4 §).

Valtioneuvoston yleisistunto nimitti lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet ensimmäiselle toimikaudelle 15.4.2016–14.4.2019, ja neuvosto aloitti toimintansa huhtikuussa 2016. Lainsäädännön arviointineuvostossa on jäseniä yhdeksän, joista yksi toimii puheenjohtajana ja kaksi varapuheenjohtajana. Lisäksi arviointineuvostoon kuuluu kaksi neuvoston sihteeria sekä yksi pysyvä asiantuntija.

Arviointineuvoston toimintatavoista ei ole tarkempia säädöksiä tai toimintaohjeita. Ensimmäinen arviointineuvosto on kehittänyt toimintatapansa ja käytäntönsä. Arviointineuvoston tärkeimmäksi tehtäväksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esitysten luonnoksista sekä menettelyn kehittäminen lausuntojen valmistelemiseksi². Ensimmäisenä toimintavuonnaan arviointineuvosto julkaisi 11 lausuntoa, vuonna 2017 lausuntojen määrä oli 24 ja vuonna 2018 23. Vuosina 2017 annettiin yhteensä 206 hallituksen esitystä ja vuonna 2018 yhteensä 318. Lausuntojen määrä suhteessa annettuihin hallituksen esityksiin on vaihdellut kahden vuoden aikana 7–12 prosentin välillä.³ Vuonna 2017 arviointineuvosto arvioi kaikkein laajimmista (yli 100 perustelusivua) hallituksen esityksistä yli puolet. Arviointineuvoston vuoden aikana arvioimat esitykset sisälsivät yhteensä noin 5750 sivua. Perustelusivujen määränä

¹ Lainsäädännön vaikutusten seurantatavat voidaan jakaa kahteen: monitorointiin ja evaluointiin. Monitoroinnilla tarkoitetaan arviota tavoitteiden saavuttamisesta. Monitoroinnissa ei pyritä arvioimaan mikä on juuri tarkastelun kohteena olevan lainsäädännön merkitys havaittuihin vaikutuksiin. Evaluoinnilla tarkoitetaan vastaavasti "kertaluonteista, systemaattista ja analyttistä arviota, jossa keskitytään toimenpiteen (esim. lainsäädäntö) tärkeimpiin vaikutuksiin" (OECD 2015). Oikeusministeriön (2007) vaikutusten arviointiohjeessa vaikutusten toteutumisen seurannalla tarkoitetaan sen arvioimista, ovatko uudistuksen ennakoitavat vaikutukset toteutuneet ja onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa ole osattu ennakoita (oikeusministeriö 2007, s. 13.).

² Määttä 2016.

³ On huomattava, että arviointineuvoston lausunto on mahdollisesti annettu edellisenä vuonna suhteessa hallituksen esityksen antamisen vuoteen.

mitattuna arviointineuvosto arvioi noin kolmanneksen kaikista edellisvuoden hallituksen esitysten perusteluista.⁴

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan arviointi liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen yhteen viidestä kärkihankkeesta: Sujuvoitetaan säädöksiä. Kärkihankkeen yhtenä päätoimena on ollut lain säädännän arviointineuvoston perustaminen.

1.2. Tutkimushankkeen tavoitteet

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) päätti toteuttaa vuoden 2018 aikana lain säädännön arviointineuvoston liikkeellelähdon arvioinnin. Arvioinnin toteuttajaksi valittiin kilpailutuksen jälkeen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella toimiva lain säädäntö-tutkimuksen tutkimusryhmä.

Arviointihankkeen tavoitteena oli tuottaa tietoa lain säädännön arviointineuvoston ensimmäisen kahden toimintavuoden toiminnasta, verrata arviointineuvoston toimintatapoja ja resursseja muiden maiden vastaavien toimielinten toimintatapoihin ja resursseihin sekä tuottaa näkemys siitä, miten lain säädännön arviointineuvoston toimintaa voitaisiin kehittää tulevaisuudessa. On tärkeää saada tietää esimerkiksi sidosryhmien näkemys lain säädännön arviointineuvoston toiminnasta ja sen kehittämisen mahdollisuuksista, koska sidosryhmät (erityisesti poliitikot ja ministeriöiden ylimmät virkamiehet) ovat avainasemassa huomioitaessa arviointineuvoston kannanottoja lain valmistelussa. Poliittisten päätöksentekijöiden ja ylimpien virkamiesten tuki arviointineuvostolle on ensiarvoista, jotta arviointineuvoston kannanotot tulevat huomioiduksi lain valmistelussa.

Hankkeessa pyritään vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Miten arviointineuvosto valitsee arvioimansa säädöshankkeet ja voidaanko valintoja pitää onnistuneina?
- Minkälainen on arviointineuvoston arviointiprosessi ja miten se on muuttunut kahden vuoden toiminnan aikana?
- Miten muissa maissa on organisoitu ja resursoitu vastaavien toimielinten toiminta?
- Mihin asioihin arviointineuvosto on keskittynyt lausunnoissaan ja miten arviointineuvoston kannanotot on huomioitu säädösehdotusta viimeisteltäessä?
- Koetaanko arviointineuvoston lausunnot hyödyllisiksi, jäävätkö jotkin vaikutustyypit liian vähälle huomiolle ja miten lausuntojen hyödyllisyyttä ja käytettävyyttä voitaisiin edelleen parantaa?
- Mahdollistaako arviointineuvoston nykyinen toimintamalli ja resurssit arviointineuvostolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen? Miten muut tavoitteet kuin lausuntojen antaminen tulisi huomioida paremmin tulevaisuudessa arviointineuvoston toiminnassa?

Hankkeen keskeiset tulokset on esitetty luvussa 1.4 ja luvussa 1.5 tulosten perusteella esitetään kehittämis ehdotukset koskien yhtäältä arviointineuvoston toimintaa kuin ministeriöiden lain valmistelua yleisesti.

⁴ Arviointineuvosto 2017.

1.3. Aineistot ja tutkimusmenetelmät

Hankkeen aikana kerättiin monipuolinen aineisto koskien arviointineuvostoa ja sen toiminnan vaikutuksia. Hankkeessa haastateltiin arviointineuvoston sihteeristö sekä kolme arviointineuvoston jäsentä vuoden 2018 alkupuolella. Lisäksi lopuille arviointineuvoston jäsenille tehtiin sähköpostikysely. Viidestä ministeriöstä haastateltiin ministeriöittäin yhtä lainvalmistelijaa keväällä 2018, jonka hallituksen esityksen luonnos on ollut arviointineuvostossa arvioitavana. Lisäksi kunkin muun ministeriön yhdelle lainvalmistelijalle lähetettiin sähköpostikysely liittyen hänen valmistelemansa säädösehdotuksen arviointineuvostoprosessiin. Näin jokaisesta ministeriöstä saatiin lainvalmistelijan näkemys arviointineuvostoprosessista. Hankkeessa hyödynnettiin myös 30 lainvalmistelijan koulutusohjelman lainvalmistelijalta vuoden 2018 alkupuolella saatuja vastauksia siitä, minkälaisia kokemuksia heillä on arviointineuvostosta. Haastattelukysymykset on purettu auki tähän raporttiin (luvut 1.4, 2, 5 ja 6) eikä niitä siten ole liitetty raportin liiteaineistoon.

Hankkeessa analysoitiin arviointineuvoston 40 ensimmäistä lausuntoa. Lausunnot on annettu 17.6.2016–9.3.2018 välisenä aikana. Tarkoituksena on nostaa esille, minkälaisia lainvalmistelupuutteita ja toisaalta myös onnistumisia arviointineuvosto tuo esille lausunnoissaan. Lisäksi hankkeessa analysoitiin, miten lopullisissa hallituksen esityksissä kuvataan arviointineuvoston lausunnoissa esille tuodut asiat ja miten esityksissä kuvataan arviointineuvoston lausuntoon reagoiminen. Arviointineuvoston lausuntojen vaikutusta lopulliseen hallituksen esitykseen arvioitiin myös valitsemalla jokaiselta ministeriöltä yksi lakiesitys, jonka esityksen luonnosta verrattiin lopulliseen hallituksen esitykseen suhteessa arviointineuvoston lausuntoon. Näin saadaan arvio, kuinka arviointineuvoston lausunnot huomioidaan lopullisessa hallituksen esityksessä.

Arviointineuvoston toimintaa ja resursseja peilattiin myös suhteessa muiden maiden vastaavien arviointineuvostojen toimintaan. OECD julkaisi syksyllä 2018 selvityksen seitsemän Euroopan maan ja Euroopan Unionin arviointineuvostoista.⁵ Selvityksessä vertailtiin Alankomaiden, Norjan, Ruotsin, Saksan, Suomen, Tšekin tasavallan sekä Yhdistyneen kuningaskunnan arviointineuvostojen resursseja, toiminnan laajuutta sekä arviointineuvostojen säädösperustaa.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa selvitettiin eri sidosryhmien näkökulmasta kyselytutkimuksen avulla syksyllä 2018. Kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa, miten arviointineuvostoon liittyvät sidosryhmät ovat kokeneet arviointineuvoston toiminnan. Kysely lähetettiin kolmelle sidosryhmäosapuolelle: kansanedustajille, ministeriöiden lainvalmistelijoille sekä etu- ja kansalaisjärjestöille. Tarkoituksena oli selvittää arviointineuvoston tunnettavuutta ja toiminnan näkyvyyttä, sidosryhmien ja arviointineuvoston välistä kanssakäymistä sekä arviointineuvoston toiminnan onnistumista, vaikuttavuutta, tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Lisäksi lainvalmistelijoiden kyselyssä selvitettiin toimenpiteitä, joita ministeriöissä tehdään arviointineuvoston kannanottojen huomioimiseksi säädösvalmistelussa. Kansanedustajien kyselyä ei kuitenkaan raportissa analysoida alhaisesta vastausprosentista johtuen. Ainoastaan kolme kansanedustajaa 200:sta vastasi kyselyyn.

Lainvalmistelijoiden kyselyn kohdejoukkona toimivat kaikkien kahdentoista ministeriön (mukaan lukien valtioneuvoston kanslia) lainvalmistelun parissa työskentelevät virkamiehet. Lomake lähetettiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jäsenten kautta ministeriöihin. Kyselyyn saatiin yhteensä 60 vastausta. Vastauksia saatiin kaikista ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriötä lukuun ottamatta. Etu- ja kansalaisjärjestöjen osalta kyselyn kohdejoukko haluttiin rajoittaa niihin toimijoihin, jotka ovat kaikista merkittävimpiä organisaatioita lainvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä. Kysely lähetettiin kaikille niille niin sanotun kolmannen

⁵ OECD 2018.

sektorin toimijoille, jotka olivat olleet vuosina 2010–2013 vähintään viisi kertaa kuultavana eduskunnan valiokunnissa⁶. Tällaisia organisaatioita oli yhteensä 175 kappaletta, joista vastauksia saatiin 44 organisaatiolta. Vastausprosentti oli näin ollen 25 %.

Hankkeen loppupuolella marraskuussa järjestettiin työpajaseminaari, jossa esiteltiin hankkeen tuloksia lainsäädännön arviointineuvoston jäsenille ja sihteeristölle sekä ministeriöiden lainvalmistelutehtävissä työskenteleville virkamiehille. Pääpaino seminaarissa oli keskusteluissa, joissa pohdittiin niin lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämisen mahdollisuuksia kuin ministeriöiden säädösvalmisteluprosessien parantamista. Lisäksi hankkeessa on hyödynnetty hankkeen ohjausryhmän kanssa käytyjä keskusteluja ja ohjausryhmältä saatua palautetta.

On syytä huomioda, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on muuttunut hankkeen aikana ja myös tietoisuus arviointineuvoston toiminnasta on parantunut. Sen vuoksi hankkeen alkuvaiheessa kerätyn aineiston perusteella saattaa saada virheellisen käsityksen neuvoston toiminnasta, kun verrataan arviointineuvoston toimintaa nykyhetkeen. Samalla tavoin esimerkiksi lainvalmistelijoiden kokemukset arviointineuvoston toiminnasta saattavat olla tällä hetkellä erilaisia, kun sekä arviointineuvosto että myös ministeriöt ovat muokanneet toimintatapojaan ja neuvoston toiminta on tullut tunnetummaksi. Hankkeessa haastattelut toteutettiin alkuvuonna 2018 ja sidosryhmäkyselyt syksyllä 2018. Arviointineuvosto on myös antanut noin 20 uutta lausuntoa analysoitujen 40 lausunnon jälkeen. Näitä lausuntoja ei olla analysoitu hankkeessa. Kuitenkin kerätty aineisto antaa arvokasta tietoa arviointineuvoston toiminnasta sekä kokemuksista ja tuntemuksista arviointineuvostoa kohtaan.

Tutkimushankkeessa kerättiin ja hyödynnettiin monenlaisia aineistoja: kirjallisia dokumentteja (arviointineuvoston lausunnot, vuosikertomukset, säädösehdotusten luonnokset, julkaisuja arviointineuvostosta ja muita tutkimuksia), kansainvälistä vertailua (OECD:n tuottama raportti), haastatteluita (arviointineuvoston sihteerit, jäseniä ja lainvalmistelijoita) sekä lainvalmistelijoille, etu- ja kansalaisjärjestöille ja poliitikoille suunnattuja kyselyitä sekä sidosryhmäseminaarin tuottamaa tietoa. Aineistojen analyyseissä pyrittiin tuomaan esille yleisiä näkemyksiä ja kokemuksia niin lainsäädännön arviointineuvostosta kuin lainvalmistelusta yleisemminkin. Haastatteluissa ja kyselyissä esitetyt kysymykset tuodaan esille niitä koskevissa luvuissa. Kyselyiden tuloksia arvioitaessa on syytä muistaa, että vastaajamäärät ovat jääneet osin vähäiseksi ja tulosten yleistettävyyden suhteen tulee olla varovainen. Esimerkiksi ainoastaan 22 kyselyyn vastannutta lainvalmistelijaa oli ollut mukana säädöshankkeessa, josta arviointineuvosto oli antanut lausunnon. Vastaajien vähäisen määrän vuoksi kyselyn tuloksista ei pyritä arvioimaan tilastollisia merkitsevyyksiä, vaan vastauksia analysoidaan sanallisesti ja esitetään kuvioiden avulla.

1.4. Hankkeen keskeiset tulokset

Arviointineuvoston toimintamalli ja sen kehittyminen

Uutena toimielimenä arviointineuvosto on joutunut ja päässyt määrittelemään tarkemmat toimintamallinsa itse. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan lainsäädännön vaikutusarviointien arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto⁷.

⁶ Hyödynsimme etu- ja kansalaisjärjestöjen valinnassa ja yhteystietojen etsimisessä OTM Miikka Vuorelan keräämää aineistoa valiokuntakuulemisista sekä Vesan ja Kantolan (2016) selvitystä varten kerättyjä yhteystietoja. Kiitämme Miikka Vuorelaa, Juho Vesaa ja Anu Kantolaa aineiston luovuttamisesta käytöömme.

⁷ Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 1735/2015vp.1 §.

Arviointineuvoston sihteeristö toimii valtioneuvoston kanslian istuntoyksikössä⁸. Neuvostolla ei ole omaa budjettia, vaan se on valtioneuvoston kanslian budjetin alaisuudessa.

Toiminnan riippumattomuutta turvataan muun muassa siten, että arviointineuvosto saa valita käytännössä vapaasti arvioitavaksi ottamansa hallituksen esitykset. Arviointineuvoston jäsenillä ei ole sidonnaisuuksia arvioitavaksi tulevien esitysten keskeisiin sidosryhmiin, eivätkä he ole olleet mukana esityksiin liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa. Jäsenet toimivat tehtäväänsään virkavastuulla ja jääviyden ilmoittaminen on osa tätä virkavastuuta. Toiminnan avoimuuden ja julkisuuden katsotaan olennaisella tavalla edistävän itsenäisen aseman säilyttämistä.

Arviointineuvoston toimintamalliksi on vakiintunut kollegiaalinen päätöksenteko, jossa neuvosto osallistuu kokonaisuudessaan lausuntojen valmisteluun. Hallituksen esityksen luonnos ja ehdotus lausuntoon nostettavista asioista esitellään neuvoston kokouksessa ja siitä käydään alustavaa keskustelua. Tämän jälkeen sihteeristö valmistelee lausunnon, jota neuvosto kommentoi tarpeen mukaan sähköpostitse. Sen jälkeen lausunto viimeistellään ja allekirjoitetaan. Kiireellisissä tapauksissa arviointineuvokset laativat luonnoksen arviointineuvoston lausunnoksi ilman, että sitä käsitellään kokouksessa. Tällöinkin luonnosta kommentoidaan sähköpostilla, jonka jälkeen se viimeistellään ja allekirjoitetaan.

Kokouksia pidetään kolmen viikon välein ja ne kestävät pääsääntöisesti kaksi tuntia. Esityslistat toimitetaan viikkoa ennen ja myös kaikki liitteet toimitetaan etukäteen. Neuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö tekevät esityslistat yhdessä. Pöytäkirjat ovat niukkoja, ne sisältävät tiedot päätöksistä ja muun muassa jäsenten esteellisyyksistä.

Arviointineuvosto raportoi vuosittain toiminnastaan ja tässä yhteydessä kertoo tarkemmin sidosryhmäyhteistyötä, keskusteluista ja muusta julkisesta toiminnastaan⁹.

Neuvoston työtavat ovat muokkautuneet siten, että kohtuullinen määrä lausuntoja on pysytty vuosittain antamaan käytettävissä olevilla, varsin niukoilla resursseilla. Neuvoston työtavat ovat muokkautuneet siten, että kohtuullinen määrä lausuntoja on pystytty vuosittain antamaan käytettävissä olevilla, varsin niukoillakin resursseilla. Neuvoston työtapoja on kehitetty myös muun muassa siten, että lausuntojen johtopäätösten pohjaksi on muotoiltu standardilausumat, joiden tarkoitus on tehdä lausunnoista helpommin vertailukelpoisia.

Neuvoston toiminta on osittain kehittynyt orgaanisesti 'kysynnän mukaan', esimerkiksi arviointineuvoksia on alettu yhä useammin pyytää kuultaviksi eduskunnan valiokuntiin. Toisaalta arviointineuvosto kehittää toimintamalliaan aktiivisesti muun muassa valmistautuen pilotoimaan EU-säädöshankkeen vaikutusarvioinnin seurantaan valitun ministeriön lainvalmistelijoiden kanssa.

Arvioitavien säädöshankkeiden valinta

Asetuksessa säädetään, että arviointineuvosto valitsee kansliapäällikkökokouksen esittämistä lainsäädäntöhankeista, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne lainsäädäntöehdotukset, joiden vaikutusarvioinnin se arvioi.

Säädöshankkeiden valinnan perustaksi on muodostunut arviointineuvoston itsensä määrittelemät valintakriteerit, joiden mukaan arvioitavien esitysten tulee edustaa tasapuolisesti eri ministeriöitä ja sisältää sekä suuria että pienempiä hankkeita, lisäksi mukana tulee olla yllätyksellisiä valintoja. Tarkoitus siis on, että lainvalmistelijat eivät voi olla varmoja siitä, tuleeko

⁸ Sihteeristön viranhaltijoiden virkanimike on *arviointineuvos*.

⁹ Vuosikertomukset löytyvät esimerkiksi arviointineuvoston nettisivulta.

säädöshanke arvioitavaksi vai ei. Sädöshankkeiden valinnassa kansliapäällikkökokouksilla ei ole ollut merkitystä, koska kokouksista ei ole tuotettu juurikaan ehdotuksia arvioitaviksi esityksiksi.

Sen arvioiminen, onko arvioinnin kohteiden valinta ollut onnistunutta, on haastavaa. Lainvalmistelijat kokevat valinnat pääasiassa onnistuneiksi. Arvointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden kannalta olisi hyvä, mikäli hallituksen esitysten luonnoksia voitaisiin arvioida enemmän, mutta arvioitavien esitysten määrän lisääminen ei kuitenkaan ole nykyresursseilla mahdollista. Kun arvointineuvoston tavoitteena on vaikuttaa myös pitkällä tähtäimellä lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadun parantamiseen, on arvioitavien säädösehdotusten diversiteetti yksi hyödyllinen lähtökohta, jonka avulla toiminnan vaikuttavuutta olemassa olevien resurssien puitteissa voidaan parantaa.

Arvointineuvoston lausunnot ja niiden huomioiminen

Ensimmäisten toimintavuosien aikana arvointineuvosto on lausunnoissaan erityisesti keskittynyt taloudellisten vaikutusten arviointien laatuun. Yksi käytännön muutos, jonka lausunnot ovat saaneet aikaan on se, että nykyisin hallituksen esityksissä esitetään vaikutusarviointeja havainnollistavia taulukoita aikaisempaa enemmän. Arvointineuvosto on johdonmukaisesti peräänkuuluttanut tätä esitystapaa ja on saanut aikaan muutoksen aikaisempaan käytäntöön. Edelleen kuvioiden ja taulukoiden käyttö hallituksen esityksissä on vähäistä.

Yleisesti voidaan havaita, että arvointineuvoston lausunnot ovat useimmissa hallituksen esityksissä otettu osittain huomioon ja silloinkin varsin pintapuolisesti esimerkiksi lisäämällä esitykseen aiheeseen liittyviä tausta- ja perustietoja, jotka eivät sinällään täytä säädösten vaikutusarvioinnin kriteereitä. Toisin sanoen arvointineuvoston lausuntojen huomioimisella ei ole merkittävästi pystytty parantamaan lausunnon kohteina olleiden hallitusten esitysten vaikutusten arviointien laatua.

Käytännön haasteena lausuntojen huomioimisessa on säännönmukaisesti liian tiivis aikataulu arvointineuvoston lausunnon saamisen ja hallituksen esityksen ohjelmoidun valtioneuvoston esittelyajan välillä. Tässä aikataulussa ei ole mahdollista täydentää vaikutusarviointeja esimerkiksi sellaisten kvantitatiivisten tietojen osalta, joita taloudellisten vaikutusten arviointien tyydyttävä toteuttaminen edellyttäisi.

Voidaan kuitenkin havaita vaikutusarviointien ja myös koko hallituksen esitysten viimeistelyn hyötyneen arvointineuvoston lausunnoista jo kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana jossain määrin. Useimmissa tapauksissa kuitenkin lausuntojen evästyksiset jäävät silti suurelta osin huomiotta. Tällöin riippuu kunkin ministeriön toimintamalleista, miten lausuntojen sisällöt mahdollisesti vaikuttavat tulevien vaikutusarviointien toteutumiseen. Ministeriöiden aktiivisuus arvointineuvoston lausuntojen hyödyntämisessä on avainasemassa, mikäli halutaan saavuttaa neuvoston oman toimintansa tavoitteeksi asettama pitkän tähtäimen vaikuttavuus lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laatuun.

Lainsäädännön arvointineuvosto on lisännyt painetta kehittää vaikutusten arviointia

Lainsäädännön arvointineuvoston lausunnoissaan esille tuomat kannanotot vaikutusten arviointien puutteista eivät ole juurikaan uutta suhteessa siihen, mitä aikaisemmissa kotimaisissa tutkimuksissa on havaittu.¹⁰ Arvointineuvoston toiminnan perusteella on kuitenkin alettu

¹⁰ Ks. esim. Slant ja Rantala 2013, Slant, Rantala ja Kautto 2014, Kemiläinen ja Keinänen 2015, Kemiläinen ja Keinänen 2016 sekä Keinänen ja Vartiainen 2017.

kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota vaikutusten arviointeihin, arviointien ongelmiin ja ongelmien ratkaisemiseen.

On tärkeää, että arviointineuvoston toiminta ei tulevaisuudessa jää pelkästään lausuntojen antamiseen hallitusten esitysten luonnoksista. Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että arviointineuvosto tekee yhteistyötä niin lainvalmistelijoiden, ministeriöiden keskeisen virkamiesjohdon kuin poliittisten päättäjien kanssa mietittäessä keinoja vaikutusten arviointien laadun kehittämiseksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto on toiminut itsenäisesti ja riippumattomasti

Arviointineuvoston toiminnan keskeisenä lähtökohtana on toiminnan riippumattomuus. Toiminnan riippumattomuus on tuotu esille myös lainsäädännön arviointineuvostoa säätelevässä asetuksessa. Hankkeessa ei tullut esille, että lainsäädännön arviointineuvoston päätöksentekoon olisi pyritty vaikuttamaan epäasiallisesti. Tätä voidaan pitää merkittävänä havaintona.

Toisaalta liian tiukasti tulkittuna itsenäisyys ja riippumattomuus voivat johtaa siihen, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminta ei ole niin vaikuttavaa kuin se olisi mahdollista. Lainvalmistelijoiden toiveena oli, että lainsäädännön arviointineuvosto neuvoisi vaikutusten arvioinnissa säädösvalmistelun alkuvaiheessa ja toisaalta kävisi keskustelua lainvalmistelijoiden kanssa antamastaan lausunnosta. Arviointineuvosto itse on suhtautunut pidättyväisesti neuvonrooliin, mutta toisaalta tämänkaltaista toimintatapaa on muiden maiden vastaavilla toimielimillä.

Laaja vaikutusarviointien kirjo haasteena

Oman haasteensa arviointineuvoston työlle asettaa se, että Suomen arviointineuvoston tarkastelu kattaa kaikki vaikutusarviointikategoriat, kun verrokkimaissa painopiste on selvästi talous- ja yritysvaikutusten arvioinneissa. Arviointineuvoston tehtäväkentän laajuutta kuvastaa oikeusministeriön vaikutusarviointiohje, jossa kysymyksiä on yhteensä 41 ja niissä kaikkiaan 72 alakohtaa. Vaikka lainvalmistelussa tulisikin keskittyä olennaisten vaikutusten arviointeihin, jo olennaisuuden määrittäminen ja arvioiminen voi olla haasteellista.¹¹ Lisäksi arviointineuvosto ottaa kantaa muihinkin seikkoihin kuin vaikutusten arviointeihin, kuten taustalla olevien ongelmien esille tuomiseen, kansainväliseen vertailuun ja vaihtoehtojen kartoittamiseen. Suomessa lainsäädännön arviointineuvoston tehtäväkenttä on siis poikkeuksellisen laaja.

Tästä aiheutuu monia ongelmia niin lainvalmistelussa kuin arviointineuvoston työssäkkin. Ensiksi kysymys on siitä, kuinka voidaan hallita näin laaja arvioinnin tehtäväkenttä. Toiseksi nousee tutkimuksellisen epävarmuuden näkökulma, havainto siitä, että erilaisten vaikutusten arviointiin liittyy monenlaisia empiirisiä ongelmia. Kolmas kysymys liittyy asiantuntijuuteen eli siihen, millainen organisaatio tarvitaan tuottamaan vaikutusarvioita ja toisaalta arvioimaan näitä arviointeja näin laajalta tehtäväkentältä.

Eräs erityinen haasteensa on ns. yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen ja tämän arvioiminen. Suomessa periaatetta kokeiltiin vuonna 2017 kahdella hallinnonalalla, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Tällöin yksi yhdestä -periaate määriteltiin niin, että jokaista sääntelystä aiheutuvaa euron lisäkustannusta vastaan hallinnonalan on osoitettava saman suuruinen säästö. Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut kokeilusta

¹¹ Oikeusministeriö 2004, s. 15.

osin kriittisen lausunnon¹². Siinä neuvosto totesi, että yksi yhdestä -periaate voi olla osa vaikutusarvioinnin kokonaisuutta. Käytännössä yksi yhdestä -periaatteen käyttöönotto merkitsisi sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston tulisi ottaa kantaa sitä koskeviin laskelmiin. Kuitenkin myös tähän liittyy tutkimuksellisia ongelmia. Suomalaisia kokeiluja arvioitaessa on todettu, että periaate on kansainvälisesti epäselvä eikä sen soveltamisesta juuri ole käytettävissä tieteellisen tutkimuksen tai seurantaselvityksen tuloksia.

Arviointineuvoston toimintamalli ja resurssit suhteessa tavoitteisiin

Suomessa arviointineuvosto on henkilömääränsä ja osa-aikaisuutensa puolesta tyypillinen, mutta kansainvälisessä vertailussa ratkaisevaa on sihteeristön pieni koko, joka on Suomessa laskennallisesti 2–2,5 henkilötyövuotta. Sihteeristölle mitoitettu vähäinen henkilötyöaika heijastuu neuvoston toiminnan alkuvaiheeseen ja siihen, että neuvosto ei ole toiminut kaikilla niillä osa-alueilla, joilla se valtioneuvoston asetuksen mukaan voisi toimia. Arviointineuvosto ei esimerkiksi ole tehnyt yhtäkään interventiota EU-lainsäädännön valmisteluun. Tavoitteena on kuitenkin käynnistää pilottihanke seuraavan komission aloittaessa työnsä syksyllä 2019. Parhaillaan etsitään hankkeeseen yhteistyöhaluista ministeriötä.¹³

Arviointineuvosto ei avusta ministeriöitä eikä käy keskusteluja vaikutusarviointien tekemisestä, vaikka toki tapaamisia ministeriöiden edustajien kanssa järjestetäänkin. Tällaisen varhaisemman osallistumisen vaarana on pidetty sitä, että neuvoston riippumattomuus heikentyisi sekä toimintakenttä hämärtäisi ja mahdollisesti sekoittuisi hallituksen poliittisiin ratkaisuihin. Arviointineuvosto itse tuo esille, että he eivät halua neuvoa vaikutusten arviointien laatimisessa lainvalmistelijoita, jotta he voisivat säilyttää itsenäisen ja riippumattoman asemansa, eivätkä joutuisi arvioimaan omia suosituksiaan myöhemmin.

Voidaan kuitenkin ajatella, että tilanne on rinnasteinen oikeuskanslerin suorittaman lainsäädännön oikeudellisen ennakkovalvonnan kanssa. Tuoreessa puheenvuorossaan oikeuskansleri Tuomas Pöysti korostaa ennakkovalvonnan lisäämisen tarvetta. Hänen mukaansa oikeuskansleri voi tuoda säädösehdotusten ennakkolliseen arviointiin oikeudellisen näkökulman, joka on riippumaton sektoripolitiikan intresseistä ja poliittisesta ohjauksesta sekä yhden oikeudenalan korostamisesta. Tähän liittyen hän käy lävitse myös arviointineuvoston roolia ja toteaa: ”Arviointineuvoston työ painottuu kuitenkin lainvalmisteluprosessin loppuvaiheisiin, ja siksikin parannusehdotuksia on hallituksen esityksissä otettu huomioon vain rajallisesti.”¹⁴

Arviointineuvoston työn laajentamiselle ennakkollisen neuvonnan ja valvonnan suuntaan ei siis näyttäisi olevan oikeudellisia esteitä eikä neuvoston itsenäinen asema heikkenisi noudattamalla samoja periaatteita, joita oikeuskansleri seuraa omassa työssään. Selvää tietysti on, että ennakoiva lähestymistapa vaatisi aikaisempaa suurempia resursseja. Toisaalta ennakkollinen neuvonta ei tarkoita, että neuvosto alkaisi tekemään vaikutusten arviointeja, vaan esimerkiksi neuvoston sihteerit kävisivät läpi säädösvalmistelijan kanssa vaikutusten arviointien laatimisen suunnitelman säädöshankkeen alkuvaiheessa.

Vaikka arviointineuvosto itse ei ole halukas ottamaan vastuulleen ennakkollista neuvontaa ja valvontaa, olisi se kuitenkin linjassa niiden toimintamallien kanssa, joiden pohjalta oikeuskansleri on parhaillaan kehittämässä valtioneuvoston lainvalmistelua. Lisäksi ennakkollinen neuvonta lisäisi arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta suhteessa nykyiseen loppuvaiheessa tehtyyn säädösehdotuksen arviointiin.

¹² Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto yksi yhdestä kokeiluhankkeesta 27.4.2018, Dnro: VNK/746/32/2018

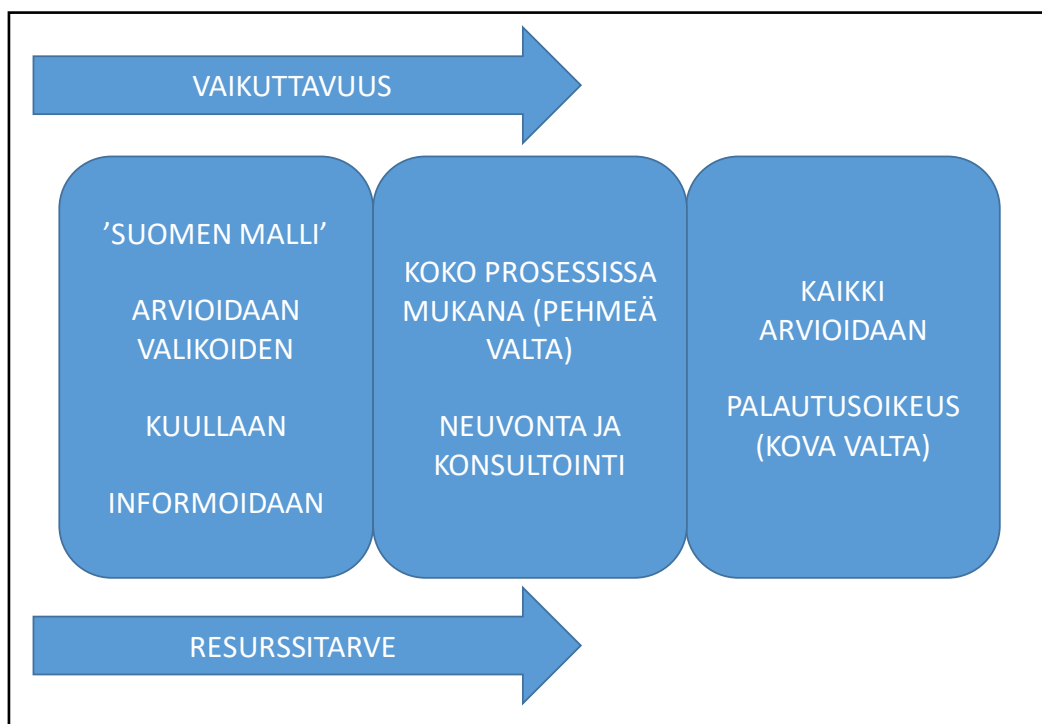
¹³ Arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostiainen: Kaksi vuotta lausuntoja vaikutusarvioinneista. Alustus Suomalaisessa Lakimiesyhdistyksessä 24.9.2018.

¹⁴ Valtioneuvoston oikeuskansleri 2017, s. 16 ja 22.

Kansainvälisestä vertailusta havaitaan, että eri maiden neuvostot käyttävät vaihtelevasti kovaa ja pehmeää valtaa. Kovaa valtaa käyttävät Yhdistyneet kuningaskunnat sekä Euroopan unionin neuvosto, joka arvioi esitetyn aineiston perusteella, soveltuuko säädösehdotus tarkoitukseensa vai ei. Jos sen ei katsota täyttävän tarkoitustaan, ehdotusta tulee korjata ja tuoda uudestaan neuvoston käsiteltäväksi. Yleensä neuvostojen valta on kuitenkin pehmeää. Neuvosto voi esittää virallisen kannanoton, jonka mukaan hallituksen esitystä tulisi muuttaa, mutta se ei voi estää esitystä etenemästä seuraavaan vaiheeseen.

Edellä kuvatuissa tapauksissa kovan vallan käyttö tapahtuu lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa. Sen sijaan pehmeän vallan käyttö voi sijoittua prosessin eri vaiheisiin alkuvalmisteluvaiheesta alkaen. Erityisesti Alankomaiden ja Saksan neuvostot osallistuvat lainvalmisteluun hyvin varhaisesta vaiheesta saakka. Kansainvälisessä vertailussa Suomen järjestelmä on rakenteellisesti vaikutuksiltaan heikko. Kovaa valtaa arviointineuvostolla ei ole ja pehmeän vallan käytössä aikaikkuna on kapea. Osallistuminen prosessiin tapahtuu sen viimeisessä vaiheessa ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvostossa.

Sekä vallankäytön luonteesta että toiminnan ajoituksesta johtuen Suomen arviointineuvostolla on siis hyvin rajallinen toimivalta. Oman lisäongelmansa tähän tuo se, että neuvoston kannanotto ajoittuu hallituksen esityksen viimeistelyvaiheen kapeaan aikaikkunaan, johon sijoittuu myös muun muassa oikeusministeriön suorittama laintarkastus ja reagointi valtioneuvoston oikeuskanslerin mahdollisiin huomautuksiin. Vertailumaihin nähden aikaikkunaa kaventaa vielä se, että kaikki muutokset hallituksen esityksen luonnokseen on tehtävä kahdella kansalliskielellä, suomeksi ja ruotsiksi. Kuviossa 1 on havainnollistettu arviointineuvostojen erityyppisiä toimintamalleja, näiden vaikuttavuutta ja suhteutumista resurssien käyttöön. Mallit vaihtelevat kotimaisen arviointineuvoston nykymallista (esitysten valikointi, kannanottojen esittäminen), neuvontaa ja konsultointia koskevaan malliin ja voimakkaimmillaan malliin, jossa kaikki säädösehdotukset arvioidaan ja neuvostolla on käytössään ns. kovaa valtaa.



Kuvio 1. Toimintamallit, niiden vaikuttavuus ja resurssitarpeet arviointineuvostoissa.

Sääntelytason vaikutus arviointineuvoston asemaan

Kansainvälinen vertailu näyttäisi viittaavan siihen, että arviointineuvoston asema voi olla vahva riippumatta siitä, miten neuvostosta on säädetty. Saksassa on haluttu taata arviointineuvoston riippumaton asema säätämällä siitä laissa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa arviointineuvostolla on suuri vaikutusvalta, vaikka neuvostosta ei ole nimenomaista säädöstä.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen lähtökohdat rinnastuvat pikemminkin Saksaan kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Saksassa arviointineuvoston vahva asema perustuu lain takaamaan asemaan ja siihen liittyvään julkiseen keskusteluun parlamentissa. Vastaavasti neuvoston aseman muuttaminen edellyttää lainsäädäntömenettelyä. Suomessa arviointineuvostosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tämä on sinänsä täysin mahdollista, koska arviointineuvosto on luonteeltaan perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtionhallinnon yksikkö.¹⁵ Ongelmalliseksi tilanteen tekee kuitenkin se, että valtioneuvoston asetuksen valmistelussa ei ole sovellettu hallituksen esityksen laatimisoheiden vaatimuksia. Tästä syystä arviointineuvostoa koskevasta muistiosta puuttuvat muun muassa kansainvälinen vertailu ja vaihtoehtojen ratkaisumallien läpikäynti sekä hallituksen esityksen laatimisoheissa edellytetty taustoitus: ”On myös tiiviisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – sekä lainsäädännöllisiä että muita – on harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla on esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi.”¹⁶

Tulevaisuutta ajatellen onkin ilmeistä, että lainvalmistelun asianmukaista suorittamista arvioivan elimen toiminnan tulisi perustua samat kriteerit täyttävään säädökseen. Näin ollen valtioneuvoston asetuksella säätäminen voidaan nähdä lähinnä arviointineuvoston käyttöönotto- ja kokeiluvaiheen tilapäisratkaisuna.

Muiden maiden toimintamallit

Suomalainen lainsäädännön arviointineuvoston toimintamalli on ohuesti resursoitu ja heikosti budjetoitu eurooppalaisiin verrokkeihin nähden. OECD:n (2018) vertailun perusteella muiden maiden neuvostojen resurssit ovat vähintään nelinkertaiset Suomen resursseihin verrattuna. Tosin resurssien vertaamisessa pitää huomioida resurssien laskennan epäyhtenäisyys ja -tarkkuus, neuvostojen toimenkuvien laajuudet, käsiteltävien säädösehdotusten määrät ja eri maiden yleiset resurssit esimerkiksi BKT:n avulla mitattuna. Esimerkiksi Saksan neuvostolla (Nationaler Normenkontrollrat) on noin kuusinkertaiset resurssit suomalaisen neuvostoon verrattuna ja neuvosto käsittelee kuusikertaa enemmän säädösehdotuksia vuosittain kuin arviointineuvosto Suomessa.¹⁷ Toisaalta Saksan väkimäärä ja BKT on noin 15 kertaa suurempi Suomeen verrattuna.

Jos haetaan kehittämisvaihtoehtoja olemassa olevien resurssien puitteissa, saksalainen malli voisi olla yksi suuntaa-antava esikuva. Pelkästään se, että arviointineuvostosta säädettäisiin lailla, vahvistaisi sen riippumattomuutta ja asemaa suhteessa valtioneuvostoon. Lailla säätäminen myös avaisi nykyistä paremmin keskustelun neuvoston toiminnasta ja tuloksista.

Suomessa arviointineuvosto ei avusta vaikutusarviointien tekemisessä eikä käy keskusteluja ministeriöiden kanssa. Toisaalta arvioinnin käynnistäjämaiden, Alankomaiden ja Saksan neuvostot ottavat vahvan otteen koko lainvalmisteluprosessista. Ne puuttuvat siihen jo varhaisessa valmisteluvaiheessa, silloin kun hanketta käynnistetään ministeriössä. Prosessi on

¹⁵ Valtioneuvosto 2015, s. 2.

¹⁶ Oikeusministeriö 2004, s. 14.

¹⁷ OECD 2018.

vuorovaikutteinen ja tavoitteena on, että hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa arviointineuvostolla ei enää olisi tarvetta puuttua siihen. Aikaisin aloitettu yhteistyö on epäilemättä vaikuttavampaa kuin Suomen viimeistelyvaiheessa tapahtuva, mutta tällainen työtapa vaatisi nykyistä enemmän resursseja.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kotimaisen lainsäädännön arviointineuvoston toimintamalli on yksi mahdollinen muiden mallien joukossa. Arviointineuvoston toiminnan kehittämisessä joudutaan ottamaan huomioon samanaikaisesti esimerkiksi valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistoimenpiteet ja lainvalmistelun resursointi.

Tarvitaanko Suomessa lainsäädännön arviointineuvostoa?

Tutkimushankkeessa tarkasteltujen kysymysten taustalla on sisäänrakennettuna laajempi kysymys siitä, tarvitaanko lainsäädännön arviointineuvostoa Suomessa ja minkälainen rooli sillä tulisi olla säädösvalmisteluprosessissa. Kansainvälisten kokemusten, kotimaisen lainvalmistelun laatua koskevan tutkimuksen ja hankkeessa saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, että lainsäädännön arviointineuvostolle on tarvetta Suomessa. Kansainvälisesti on saatu hyviä kokemuksia vastaavanlaisten toimielinten toiminnasta¹⁸.

Lainvalmistelun puutteet nousevat aika ajoin julkiseen keskusteluun kotimaassa. Yhdeksi jatkuvaksi kehittämiskohteeksi onkin nostettu lainvalmistelussa säädösehdotusten vaikutusten arviointien kehittäminen.¹⁹ Erilaisia projekteja on perustettu teeman ympärille, mutta vaikutukset arviointien tasoon ovat olleet sangen vaatimattomat. Syyksi on tunnistettu niin osaa-mattomuus, resurssien puutteet, aikataulukiiireet kuin poliittinen ohjaus.²⁰ Lisäksi ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien toiminta lainvalmistelun laadun valvojana on koettu melko hampaattomaksi²¹.

Arvioitaessa lainsäädännön arviointineuvoston tuottamia vaikutuksia kotimaiseen lainvalmisteluun on syytä huomioida arviointineuvoston lyhyt toiminta-aika. Arviointineuvosto on toiminnassaan keskittynyt lausuntojen antamiseen hallituksen esitysten luonnoksista. Tämä on ollut alkuvaiheessa ymmärrettävä ratkaisu arviointineuvoston toimintatapoja kehitettäessä. Toisaalta arviointineuvoston olemassaolo, arviointineuvoston antamat lausunnot ja niiden käsitteleminen ministeriöissä ja julkisuudessa ovat lisänneet entisestään kiinnostusta ja huomiota lainvalmistelun – erityisesti vaikutusten arviointien – laatua ja sen kehittämistä kohtaan.²² Tätä voidaan pitää tärkeänä tuloksena arviointineuvoston toiminnasta. Lisäksi lainvalmistelussa on kiinnitetty enemmän huomiota lainvalmisteluohjeiden vaikutusten arvioinneille asettamia vaatimuksia kohtaan kuin aikaisemmin. Tämä tuli esille lainvalmistelijoille suunnatussa kyselyssä. Myös lainvalmistelun organisointiin on kiinnitetty enemmän huomiota lisäämällä lainvalmistelijoiden metoditukea. Ministeriöt ovatkin reagoineet arviointineuvoston lausuntoihin rekrytoimalla ministeriöihin jonkin verran talous- ja yhteiskuntatieteilijöitä.²³

Lainvalmistelijat pitävät arviointineuvostoa tärkeänä toimijana lainsäädännön vaikutusten arviointien laadun parantamisessa. Tämä asettaa samalla haasteen arviointineuvoston työn kehittämiseksi. Pelkästään keskittyminen lausuntojen antamiseen ei edesauta parhaalla mahdollisella tavalla arviointineuvoston työn vaikuttavuutta. Lainsäädännön arviointineuvosto on osoittanut tarpeellisuutensa lainvalmistelun kehittämisessä lyhyen olemassaolonsa aikana. Toisaalta arviointineuvoston toimintaa pitää kehittää vaikuttavuuden parantamiseksi edelleen.

¹⁸ Tala 2013.

¹⁹ Pakarinen 2011, s. 130 tuo esille, että kaikista useimmin lainvalmistelun kehittämisprojekteissa on keskitytty vaikutusten arviointien kehittämiseen.

²⁰ Slant, Rantala ja Kautto 2014 sekä Kemiläinen ja Keinänen 2015.

²¹ Näin mm. OECD 2010 sekä Keinänen ja Kilpeläinen 2013.

²² Valtioneuvoston kanslia asetti vuoden 2018 lopulla työryhmän valmistelemaan ehdotuksia toimenpiteistä valtioneuvoston lainsäädäntötyön yhteensovittamisen ja suunnitelmallisuuden kehittämiseksi (VNK/2162/05/2018).

²³ Ks. ekonomistien määrästä ministeriöissä Hakola-uusitalo ja Björk 2018.

1.5. Kehittämisehdotukset

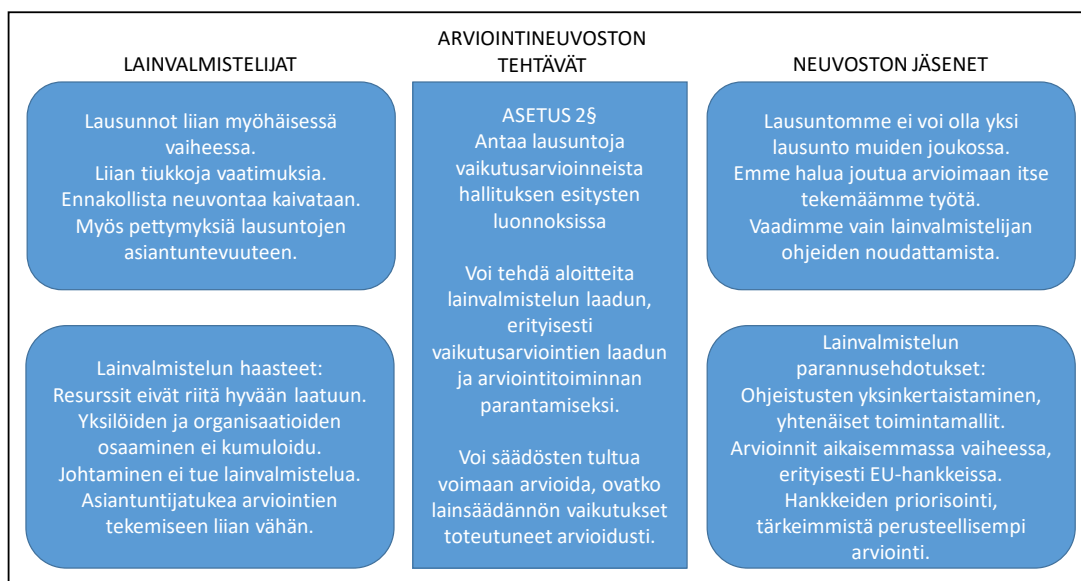
Hankkeen tarkoituksena oli arvioida lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa ja toiminnan vaikutusta lainvalmistelun ja etenkin vaikutusten arviointien laatuun reilun kahden vuoden toiminnan jälkeen. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli tuottaa ehdotuksia arviointineuvoston toiminnan kehittämiseksi. Seuraavassa esitettävät kehittämisehdotukset perustuvat hankkeen aikana kerättyyn tietoon, laadittuihin analyysihin sekä näiden tuloksiin, sidosryhmäseminaarissa käytyyn keskusteluun, aikaisempiin tutkimuksiin erityisesti kotimaisesta lainvalmistelusta ja tutkijoiden omiin näkemyksiin. On huomattava, että hankkeessa kerätyn aineiston jälkeen arviointineuvosto on voinut muuttaa toimintatapojaan, ja siten suosituksissa on huomioitava, että ne perustuvat sen hetkiseen tietoon arviointineuvostosta ja sen toiminnasta.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämisessä on huomioitava kaksi reunaehto: arviointineuvoston resurssit ja yleiset lainvalmistelun kehittämisen toimet, josta viimeisin esimerkki on valtioneuvoston kanslian joulukuussa 2018 asettama lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmä.²⁴ Arviointineuvoston toiminnan kehittämisen mahdollisuudet ovat vahvasti sidoksissa arviointineuvoston resursseihin. Kotimainen arviointineuvosto on resursseiltaan pienin suhteessa eurooppalaisiin verrokkeihin. Mitä suuremmat ovat arviointineuvoston resurssit, sitä enemmän arviointineuvosto voi tehdä vaikutusten arviointien laadun parantamiseksi. Tällä hetkellä arviointineuvoston resurssit eivät ole riittävät sille asetettujen odotusten täyttämiseksi.

Toinen kysymys on kokonaan se, missä suhteessa kannattaa panostaa arviointineuvoston toiminnan resursointiin (arviointien arviointeihin) suhteessa ministeriöiden lainvalmisteluresursseihin (suoraan arviointeihin). Pystytäänkö arviointineuvoston resursseja lisäämällä parantamaan vaikutusten arviointien laatua – ja kuinka paljon, jos ei samanaikaisesti paranneta ministeriöiden lainvalmisteluresursseja ja arviointiosaamista? Kuinka paljon lisäarvoa lainvalmisteluun tuo lausuntojen määrän kasvattaminen? Mihin tämä lisäarvo perustuu: tietoisuuteen vaikutusten arviointien puutteista; tietoisuuteen keinoista, miten tehdä laadukkaampaa vaikutusten arviointia vai voimakkaampaan paineeseen kehittää vaikutusten arviointia ja arviointien resursointia ministeriöissä? Onko parempi hyödyntää lainsäädännön arviointineuvostoa vaikutusten arviointien menetysten lisäämiseksi vai kannattaisiko sen sijaan valtioneuvoston yhteyteen perustaa erillinen vaikutusten arvioinnin tukiyksikkö? On tarpeen pohtia uudelleen arviointineuvostolle asetettuja tehtäviä ja tavoitteita nyt, kun arviointineuvoston toiminta on saatu käynnistettyä.

Seuraavassa esitetyt hankkeen kehittämisehdotukset kohdistuvat yhtäältä lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämiseen ja toisaalta yleisesti lainvalmistelun kehittämiseen. Kuviossa 2 esitetään yhteenvetona lainvalmistelijoiden ja neuvoston jäsenten kokemuksia ja odotuksia neuvoston toiminnalle ja yleisesti lainvalmistelun laadun kehittämiseksi suhteessa neuvoston asetuksen määrittämiin tehtäviin. Odotukset neuvoston toiminnalle ovat osin ristiriitaiset lainvalmistelijoiden ja neuvoston jäsenten välillä.

²⁴ VNK/2162/05/2018.



Kuvio 2. Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokemukset toiminnasta.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaan kohdistuvat suositukset

1. Arviointineuvoston neuvontaroolia tulisi vahvistaa

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on selkeästi lisännyt painetta hallituksen esitysten saattamiseksi vastaamaan aiempaa paremmin lainvalmisteluohjeita ministeriöissä.²⁵ Lainvalmistelijoilla ei kuitenkaan ole selkeää kuvaa siitä, minkä tasoista valmistelua hallituksen esityksissä arviointineuvosto odottaa esimerkiksi vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnissa.

Arviointineuvoston tulisi kehittää toimintaansa enemmän neuvontaa painottavaksi suhteessa lausuntojen antamiseen ja epäkohtien esille tuomiseen hallituksen esityksen luonnoksista. Tämä ei näkemyksemme mukaan tarkoita arviointineuvoston itsenäisyyden ja riippumattomuuden vähenemistä. Arviointineuvoston sihteeristö voisi tehdä yhteistyötä ministeriöiden lainvalmistelijoiden kanssa esimerkiksi lainsäädäntöjohtajien kautta. Olisi arvokasta avata lainvalmistelijoille (laajassa mielessä sisältäen mm. lainvalmistelijoiden esimiehet), mitkä ovat lainvalmistelulle asetetut vaatimukset ja ennen kaikkea, mitä lainvalmistelua koskevia puutteita on arviointineuvostossa havaittu ja miten puutteita voitaisiin korjata. Lisäksi olisi hyödyllistä nostaa esille esimerkkejä hyvistä arviointikäytännöistä. Neuvonta voisi olla myös ministeriökohtaista.

Merkittävimmissä säädöshankkeissa ministeriön laatima arviointiehdotus tai arviomuistio voitaisiin käydä läpi arviointineuvoston sihteeristön kanssa. Muissakin hankkeissa lainvalmistelijoille voisi järjestää mahdollisuuden esimerkiksi keskustella arviointineuvoston antamasta lausunnosta ennen kuin hallituksen esitys annetaan eduskunnalle. Lainvalmistelijat toivat esille yhtenä syynä arviointineuvoston lausunnon huomioimatta jättämiselle sen, että lausunto oli epäselvä ja tulkinnanvarainen.

2. Arviointineuvoston aktiivisempi yhteistyö ministeriöiden säädösjohtamisesta vastaavien ja poliittisten päättäjien kanssa

²⁵ Keskeisinä ohjeina HELO ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiohje.

Pitkällä aikavälillä lainvalmistelun laadun parantamisessa on tärkeää säädösjohtamisen ja lainvalmistelukulttuurin kehittäminen.²⁶ Tässä työssä arviointineuvostolla voisi olla merkittävä rooli tulevaisuudessa erityisesti puheenjohtajansa välityksellä.

Arviointineuvosto pystyy osaltaan korostamaan vaikutusten arvioinnin merkitystä osana laadukasta lainvalmistelua ja tuomaan esille havaintoja lainvalmistelun puutteista säädösjohtamisesta vastaavien keskuuteen. Tulevaisuudessa tulee kehittää systemaattisempaa yhteistyötä ministeriöiden kansliapäälliköiden, muun keskeisen virkamiesjohdon ja säädösvalmistelun kehittämisryhmien kanssa. Kansliapäällikkökokousten roolia tulisi vahvistaa: kansliapäällikkökokouksista tulisi esittää enemmän arvioitavia säädöshankkeita, kuten asetuksessa on säädetty ja toisaalta kokouksissa tulisi käsitellä arviointineuvoston yleisiä havaintoja lainvalmistelusta.

Myös yhteistyö valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa on tarpeen lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. On syytä huomata, että vuorovaikutus ja arviointineuvoston havaintojen tunnetuksi tekeminen myös poliittisille toimijoille ei sinällään vaaranna neuvoston riippumattomuutta. Yhteydenpidon ja vuorovaikutuksen mallit tulee kehittää sellaisiksi, että ne tukevat arviointineuvoston roolia ja toimintamahdollisuuksia pitkäjänteisesti. Yhtenä suosituksena on, että lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus käsiteltäisiin eduskunnassa esimerkiksi tarkastusvaliokunnassa yhdessä hallituksen vuosikertomuksen kanssa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston tulisi olla aktiivisempi aloitteiden tekemisessä lainvalmistelun laadun kehittämiseksi

Lainsäädännön arviointineuvoston yhdeksi tavoitteeksi on asetettu aloitteiden tekeminen lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusten arviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Aloitteet lainvalmistelun kehittämiseksi ovat jääneet vähäiseksi, pääasiassa vuosikertomuksissa esitettyihin suosituksiin. Keväällä 2019 arviointineuvosto teki ensimmäisen aloitteen lainvalmistelun kehittämiseksi. Arviointineuvosto ehdotti, että Suomeen laadittaisiin valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä.

Lainsäädännön arviointineuvoston tulisi tehdä aktiivisemmin ja konkreettisemmin suosituksia lainvalmistelun kehittämiseksi. Esimerkiksi arviointineuvosto suosittelee vuosikatsauksessa 2017 ytimekkään tarkastuslistan laatimista lainvalmistelijoille, joka auttaisi tarkistamaan, ovatko kaikki olennaiset näkökohdat tulleet huomioiduksi. Arviointineuvosto pystyisi itse tuottamaan alustavan hahmotelman kyseisen kaltaisesta listasta tekemiensä havaintojen pohjalta. Tämä auttaisi osaltaan vaikutusten arviointien kehittämistä tilanteessa, jossa ministeriöt eivät ole tämänkaltaisia listoja tehneet.

4. Lainsäädännön arviointineuvostolle asetettujen tehtävien ja resurssien suhdetta pitäisi arvioida uudelleen

Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tul-tua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvosto seuraa lisäksi vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta.

²⁶ Ks. esim. Nurmi 2011.

neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. On osoittautunut, että arviointineuvoston toimenkuva on liian laaja suhteessa sen resursseihin, jolloin on tarpeen arvioida sekä arviointineuvoston tehtäviä että sen käytettävissä olevia resursseja.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on keskittynyt pääasiassa lausuntojen antamiseen hallituksen esitysten luonnoksista. Arviointineuvostolla itsellään olisi kiinnostusta arvioida vaikutusten arviointeja, joita tehdään muodostettaessa Suomen kantaa EU-säädöshankkeisiin ja arvioida jälkikäteisiä arvioita lainsäädännön vaikutusten toteutumisesta.

On tärkeää, että arviointineuvoston toimintaa laajennetaan muihinkin tehtäviin kuin lausuntojen antamiseen, mikä tarkoittaa nykyresursseilla lausuntojen määrän supistumista. Toisaalta niukkojen resurssien vallitessa on huolehdittava siitä, että lainsäädännön arviointineuvosto ei tee päällekkäisiä tehtäviä eri viranomaisten (esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto) ja tutkimuslaitosten kanssa.

On syytä pohtia, onko arviointineuvostolla jotain erityisosaamista vaikutusten jälkiarviointien tekemiseen, kuten asetuksessa yhdeksi tehtäväkuvaksi on säädetty tai jälkiarviointien arviointien tekemiseen, kuten arviointineuvosto itse pohtinut toimenkuvansa laajentamista vai olisiko tämänkaltaisen tutkimus- ja selvitystoiminta luontevampaa jättää muiden toimijoiden tehtäväksi. Tällä hetkellä näyttää vahvasti siltä, että arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden parantamisen kannalta arviointineuvoston tulisi keskittyä pikemminkin ennakolliseen neuvontaan kuin jälkikäteiseen arviointeihin. Tällöin pystyttäisiin vastaamaan paremmin lainvalmistelijoiden tarpeisiin ja välttämään päällekkäistä toimintaa muiden toimijoiden kanssa.

Arviointineuvoston tärkeä tehtävä on yhtä kaikki tuoda esille havaintojaan arvioinnin kehitymisestä esimerkiksi antamiensa lausuntojen perusteella ja tuoda ehdotuksia lainvalmistelun laadun kehittämiseksi.

5. Lainsäädännön arviointineuvoston resursointi

Lainsäädännön arviointineuvosto työskentelee tällä hetkellä ”äärirajoilla” niin sihteeristön kuin jäsenten työmäärän näkökulmasta. Arviointineuvostoa perustettaessa ei esimerkiksi osattu huomioida, kuinka paljon resursseja sihteeristöltä vie eduskunnan valiokunnissa kuultavana oleminen. Toisaalta arviointineuvosto on voinut itsenäisesti päättää omasta työmäärästään, jolloin sen on myös mahdollista keventää työtaakkaansa.

On tärkeää, että pohdittaessa arviointineuvoston toiminnan laajentamista nykyresursseilla muihin tehtäviin hyväksytään, että lausuntojen määrä tulee samalla supistumaan. Toisaalta ratkaisuna voi olla resurssien kasvattaminen saman aikaisesti tehtäväkuvan laajentuessa. Mikäli nykyinen toimintamalli (itsenäinen, lausunnot loppuvaiheessa) halutaan säilyttää suurin piirtein ennallaan, yhden arviointineuvoksen resurssin lisäys olisi suositeltava.

Jos arviointineuvoston toimenkuvaa halutaan laajentaa vahvemmin ennakolliseen neuvontaan, resursseja tulisi lisätä enemmän riippuen neuvonnan laajuudesta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että on tehokkaampaa suunnata mahdollisia lisäresursseja joko lainvalmistelun kehittämiseen (esim. mahdolliseen valtioneuvoston kansliaan perustettavaan metoditukiyksikköön tai suoraan ministeriöiden alaisuuteen) tai suoraan lainvalmisteluun kuin lainvalmistelun laadun valvonnan kehittämiseen.

Lainsäädännön arviointineuvoston jäsenet toimivat neuvostossa oman työnsä ohella. Jäsenet kokevat, että työmäärä on yllättänyt heidät etenkin, kun suhteuttaa työmäärän tehtävästä saatuuun kompensatioon. On tärkeää, että myös nykyisellä arviointineuvoston toimintamallilla

jäsenten palkkioita tarkastetaan asiantuntevan jäsenistön saamiseksi tulevaisuudessa. Myös mahdollisuutta jäsenten (osittaiseen) virkavapauteen toimikautensa aikana tulisi selvittää.

6. Lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva sääntely lakitasoiseksi

Lainsäädännön arviointineuvostosta on säädetty asetuksen tasolla, mikä on ymmärrettävä ratkaisu arviointineuvoston käyttöönotto- ja kokeiluvaiheessa. Lainsäädännön arviointineuvostosta tulisi kuitenkin jatkossa säätää lainsäädäntötasolla useasta syystä.

Ensinnäkin eduskunnan tarkastusvaliokunta ehdotti lainsäädännön arviointineuvoston (silloin käytettiin nimeä lautakunta) perustamista valtioneuvoston yhteyteen. Olisi luontevaa, että arviointineuvostosta säädettäisiin lainsäädäntötasolla, jolloin eduskunta ottaisi edelleen kantaa arviointineuvostoon ja sen toiminnan kehittämiseen. Toiseksi lainvalmistelun laadun kehittäminen on yli hallituskauden kestävää toimintaa. Sen vuoksi on tärkeää, että eduskunta eikä pelkästään valtioneuvosto on kytköksissä arviointineuvostoon.

Kolmanneksi lainsäädännön arviointineuvostosta lakitasolla säätäminen suhteessa valtioneuvoston asetuksella säätämiseen lisää riippumattomuutta suhteessa valtioneuvostoon. Vaikka nykyinen arviointineuvosto on saanut toimia itsenäisesti suhteessa valtioneuvostoon, olisi riippumattomuus varmistettava tulevaisuudessakin. Neljänneksi lainsäädäntötasolla säätäminen tarkoittaisi sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa ja sen kehittämistä pohdittaisiin kunnolla eri toimijoiden toimesta (mm. kansanedustajat, ministeriöiden virkamiehet, etuja ja kansalaisjärjestöt, tutkijat) käymällä läpi esille nousseita ongelmia, kuten lausuntovaiheen ajoitus ja lausuntojen julkisuus sekä eri maiden ratkaisuita ja niiden toimivuutta, tarvittavia resursseja ja arvioimalla erilaisten toimintamallien tuottamia vaikutuksia.

Lainvalmistelun kehittäminen yleisesti

1. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja tulisi läpikäydä systemaattisemmin

Lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot vaikuttavat lainvalmistelun laatuun kahdella aikajänteellä: välittömästi kyseisen esityksen viimeistelyssä ja pitemmällä aikavälillä ministeriön lainvalmistelussa lausunnoista saadun palautteen perusteella. Pitkän aikavälin lainvalmistelun kehittämisen kannalta olisi tärkeää, että ministeriöissä käytäisiin systemaattisesti läpi arviointineuvoston lausunnot; yksittäiset lausunnot yksikkötasolla ja lisäksi yleisesti ministeriöön kohdistuneet lausunnot koulutustilaisuuksissa ja ministeriön johtoryhmässä.

2. Hallituksen esitykseen oma jakso lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon huomioimisesta

Hallituksen esityksessä kuvataan hallituksen esityksen valmistelua ja sidosryhmien kuulemistä. Lainvalmistelun avoimuuden kannalta olisi hyvä, jos hallituksen esityksissä olisi omana jaksonaan luvussa ”Asian valmistelu” kuvaus arviointineuvoston lausunnoissa esitetyistä kannanotoista ja ennen kaikkea siitä, miten lausunnot on huomioitu esitystä viimeisteltäessä. Lisäksi olisi tärkeää tuoda esille syyt siihen, jos kannanottoja ei ole voitu huomioida. Olisi myös tärkeää, että hallituksen esityksissä tuotaisiin esille, mikäli lainvalmistelijoilla on eriävä näkemys arviointineuvoston esittämistä kannanotoista.

3. Säädosjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä

Säädösjohtaminen on osa ministeriöiden toimintaa. Säädösjohtaminen sisältää monenlaisia asioita, kuten lainvalmisteluresursseista ja osaamisesta huolehtimisen, säädösvalmistelun aikatauluttamisen, sidosryhmien osallistamisen, tiedonkulun varmistamisen, ministeriöiden välisen yhteistyön toteutumisen, lainvalmistelijoiden kouluttamisen ja ministeriön omien lainvalmisteluohjeiden laatimisen.

Ministeriöiden säädösjohtamisessa on kehittämisen varaa. On huomattava, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuus on riippuvainen ministeriöiden kyvystä ja halusta parantaa lainvalmistelun laatua. Sen vuoksi on tärkeää, että ministeriöissä säädösjohtamiseen panostettaisiin enemmän eri tasoilla.

Säädösjohtamisen vahvistamiseen tarvitaan myös poliittisen päätöksentekijöiden tukea arvioitaessa, minkälaisilla resursseilla säädösvalmistelua tulee toteuttaa, antamalla lainvalmistelijoille riittävä aika säädösvalmisteluun ja sitoutumalla lainvalmistelun laadun kehittämiseen.

4. Lainvalmisteluohjeiden päivittäminen

Lainvalmisteluun kohdistuneet vaatimukset ovat lisääntyneet viime vuosikymmeninä. Ongelmana on, että lainvalmisteluohjeet eivät auta riittävästi lainvalmistelijoita täyttämään näitä vaatimuksia. Esimerkiksi lainvalmisteluohjeet nostavat esille vaihtoehtoisten sääntelykeinojen sekä erityyppisten vaikutusten arvioinnin vaatimuksen, mutta ohjeissa ei kerrota, miten vaikutusten arviointia tulee tehdä tai missä olosuhteissa vaihtoehtoiset sääntelykeinot voisivat olla toimivia. Lainvalmisteluohjeita tulisi kehittää konkreettisemmaksi ohjeistukseksi lainvalmisteluun.

Usein lainvalmistelun laadun arvioiminen perustuu sen arvioimiseen, miten säädösvalmistelussa on noudatettu lainvalmisteluohjeita. Tähän perustuvat myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot. Ongelmana arvioinnin perustamisessa lainvalmisteluohjeisiin on se, että samalla jätetään huomioimatta poliittisen ohjauksen vaikutus säädösvalmisteluun. Siinänsä poliittinen ohjaus kuuluu edustukselliseen demokratiaan, mutta sen voimistumisesta seuraa, että hyvän lainvalmistelun kriteereitä ei enää noudateta lainvalmistelussa samassa määrin. Esimerkiksi vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ei arvioida hallituksen esityksessä, jos tietyn toimenpiteen toteuttamisesta on päätetty hallitusohjelmassa. Vaikutusten arviointi ei näytä lainvalmistelijan näkökulmasta katsottuna kovinkaan merkittävältä, jos lopputulos on ennalta sovittu.

Olisi tarpeen käydä keskustelua siitä, miten poliittisessa päätöksentekoprosessissa voitaisiin paremmin huomioida säädösvalmistelulle asetetut vaatimukset esimerkiksi vaihtoehtojen arvioimiselle ja vaikutusten arvioimiselle.

5. Yleisen metodituen lisääminen lainvalmistelussa

Lainvalmistelussa esiintyy yleisesti puutteita vaihtoehtoisten sääntelykeinojen huomioimisessa ja vaikutusten arvioinneissa. Näitä seikkoja nostetaan usein esille arviointineuvoston lausunnoissa. Yhtenä syynä tähän on lainvalmistelijoiden osaamisen puute vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnissa, johtuen osin lainvalmistelijoiden oikeustiedetaustaisuudesta.

On tarpeen keskustella siitä, olisiko tarpeen perustaa esimerkiksi valtioneuvoston kansliaan erillinen yksikkö antamaan tukea lainvalmisteluun koskien erityisesti sääntelyvaihtoehtojen arviointia, vaikutusten arviointien tekemistä ja sidosryhmien osallistamisen lisäämistä.

6. Lainvalmistelun resursseista huolehtiminen

Lainvalmistelun laatua koskevissa tutkimuksissa yhdeksi ongelmaksi nousee lainvalmisteluresurssien liian vähäinen määrä. Resurssien niukkuuden lisäksi ongelmia lainvalmistelussa on aiheuttanut lainvalmistelijoiden vaihtuvuus kokeneiden valmistelijoiden eläköitymisten myötä ja lainvalmistelijoiden siirtymisellä ministeriöiden ulkopuolisiin työtehtäviin. Lainvalmistelukokemusta ja siinä tarvittavaa tietotaitoa ei ole helppo korvata nopeasti.

On tärkeää huomioida laadukkaan lainvalmistelun vaatima työmäärä arvioitaessa lainvalmisteluresurssien tarvetta. Vaikka lainvalmistelun laatua voidaan kehittää säädösjohtamista parantamalla ja lisäämällä lainvalmistelijoiden saamaan metoditukea, on myös tärkeää huolehtia riittävästä resursseista säädösvalmistelussa. Yhtäältä tämä edellyttää laajempaa keskustelua lainvalmistelun tilasta ja merkityksestä yhteiskunnassa ja toisaalta lainvalmistelutyön arvostuksen ja lainsäädäntökulttuurin vahvistamista.

Tiivistettynä suositukset voidaan esittää seuraavasti

Lainsäädännön arviointineuvoston

- tulisi ottaa aktiivisempi neuvontarooli suhteessa lainvalmistelijoihin sekä aktiivisemmin tehdä yhteistyötä kansliapäälliköiden, keskeisen virkamiesjohdon ja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa.
- tulisi olla aktiivisempi aloitteiden tekemisessä lainvalmistelun laadun kehittämiseksi.
- tehtävänkuvaa tulisi arvioida uudelleen suhteessa arviointineuvoston käytävissä oleviin resursseihin.
- asemasta tulisi säätää lainsäädäntötasolla.

Yleisesti lainvalmistelun laadun kehittämiseksi

- ministeriöiden säädösjohtamista tulisi vahvistaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi arviointineuvoston lausuntojen läpikäymisen varmistamisen ministeriössä, lainvalmistelijoiden osaamisesta huolehtimisen ja riittävän metodituen varmistamisen lainvalmistelussa.
- lainvalmisteluohjeita tulisi päivittää ja konkretisoida vastaamaan lainvalmistelun vaatimuksia.
- on tärkeää huolehtia riittävästä resursseista lainvalmistelussa ja pyrkiä lisäämään lainvalmistelutyön arvostusta ja lainvalmistelukulttuurin vahvistamista.

2. ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINTA

2.1. Toiminnan lähtökohtia

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke, ns. OHRA-hanke teki tammikuussa 2015 joukon seuraavaa hallituskautta koskevia suosituksia, joiden tavoitteena on hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Yhtenä keskeisenä suositukseksi oli, että valtioneuvostoon perustetaan säädösten ja muiden politiikkatoimien vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikkö. Sen ydintehtävänä olisi varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista.²⁷

Valtioneuvoston kanslia pyysi loppuvuodesta 2015 lausuntoa lainsäädännön arviointineuvostoa koskevasta asetuseräluonnoksesta ja valtioneuvoston ohjesäännön muutoksesta. Lausunnot annettiin yhteensä 26 kappaletta. Lausunnonantajat kannattivat vaikutustenarvioinnin kehittämistä osana lainvalmistelun laadun parantamista. Lausunnonantajat kokivat, että lainsäädännön arviointineuvosto voisi osaltaan parantaa lainvalmistelun laatua ja yksikön perustamista kannatettiin erittäin laajasti.²⁸ Asetus lainsäädännön arviointineuvostosta tuli voimaan helmikuun ensimmäisenä päivänä 2016.

Asetuksen mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Lausunnot ovat julkisia neuvoston päätöksen jälkeen. Neuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Myös vaikutusten jälkikäteinen seuranta voi kuulua neuvoston toimenkuvaan: se voi säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Lisäksi neuvoston tehtävänä on seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.²⁹

Lainsäädännön arviointineuvoston kokoonpano muodostuu sihteeristöstä ja jäsenistä. Sihteeristö muodostuu kahdesta arviointineuvoksesta. Jäseniä neuvostossa on yhdeksän, joista yksi toimii puheenjohtajana ja kaksi varapuheenjohtajana. Jäsenet toimivat neuvostossa ns. oman työnsä ohella.

Arviointineuvoston alkuvaiheessa tärkeimmäksi toiminnaksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esityksen luonnoksista. Arviointineuvosto itse valitsee hallituksen esityksen luonnokset, joista se antaa lausunnon. Toiminnan käynnistyessä neuvosto on keskittynyt erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointien arviointeihin, johtuen neuvoston rajallisista resursseista. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan erityisesti sääntelyn noudattamisesta aiheutuvia kertaluonteisia ja toistuvia kustannuksia sekä hyötyjä yrityksille, yksityisille henkilöille ja julkiselle taloudelle³⁰. Neuvoston toiminnassa vaikutusten arviointien tarkastelu painottuu lainvalmisteluohjeiden vaikutusten arvioinnin vaatimusten mukaisesti kustannusten ja hyötyjen arviointiin³¹. Keskeiset lainvalmisteluohjeet ovat hallituksen esitysten laatimisohje ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiohje. On huomioitava, että neuvoston tehtävänä ei ole tehdä itse vaikutusten arviointeja, vaan ainoastaan arvioida hallituksen esityksen luonnoksessa olevien vaikutusten arviointien perusteluiden kestävyyttä (ns. lainvalmistelun laadun valvonnan funktio)³².

²⁷ OHRA 2014, s. 14–15.

²⁸ Valtioneuvoston kanslia 2015.

²⁹ Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 1735/2015vp. 2 §.

³⁰ Määttä 2016. Ks. myös Oikeusministeriö 2007, s. 16–17.

³¹ Määttä 2016.

³² Määttä 2016.

Arviointineuvoston tehtävänä on arvioida hallitusten esitysten luonnosten perusteluiden kestävyyttä. Perusteluiden kestävyydellä tarkoitetaan muun muassa sitä, että esitysluonnoksen arvioinnin tietopohja on riittävä arvioinnin tekemiseksi ja johtopäätökset ovat uskottavia. Myös perustelujen läpinäkyvyyttä arvioidaan. Tämä voi tarkoittaa sen arvioimista, onko erilaiset vaikutusketjut ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen arviointi on vaikeaa tai kun sitä ei voida tehdä. Myös taloudellisten vaikutusarviointien suhdetta tavoitteisiin tai säännösehdotuksiin voidaan mahdollisuuksien mukaan arvioida. Arviointineuvosto voi ottaa myös kantaa, mikäli valittu keino näyttäisi olevan selvässä epäsuhdassa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Lisäksi arviointineuvosto voi kiinnittää huomiota siihen, onko mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset esitetty riittävällä tavalla.³³

On syytä huomata, että vaatimukset perusteluiden kestävyydelle eivät ole arviointineuvoston uusia vaatimuksia lainvalmisteluun, vaan ne pohjautuvat johdonmukaisesti olemassa oleviin lainvalmisteluohjeisiin. Esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohteissa tuodaan esille lainvalmistelun vaatimuksina, että esityksen tietopohjan on oltava hyvä.³⁴ Lisäksi on kerrottava, miten vaikutukset on arvioitu. On myös osoitettava, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, ehdotetulla säädöksellä saavutetaan halutut tavoitteet ja se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaiken kaikkiaan säädösehdotuksessa on esitettävä perusteltu näkemys siitä, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet ja samalla on verrattava ehdotetun ratkaisun ja vaihtoehtojen ratkaisukeinojen hyöty- ja haittavaikutuksia sekä kustannuksia keskenään.³⁵

2.2. Toimintamallien muotoutuminen

Lainsäädännön arviointineuvosto on perustettu valtioneuvoston asetuksella toimimaan riippumattomana ja itsenäisenä elimenä valtioneuvoston kanslian yhteydessä tehtäväänä lainsäädännön vaikutusarviointien arviointi. Arviointineuvoston sihteeristö on sijoitettu valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön. Neuvostolla ei ole omaa budjettia, vaan se on valtioneuvoston kanslian budjetin alaisuudessa.

Uutena toimielimenä arviointineuvosto on joutunut ja päässyt määrittelemään toimintamallinsa itse. Tähän toimintamalliin kuuluvat arvioitavien hallituksen esitysten valinta, arviointilausuntojen valmistelukäytännöt, kokouskäytännöt, avoimuus ja julkisuus, keskustelut sidosryhmien kanssa sekä raportointikäytännöt. Arviointineuvosto kertoo vuosikatsauksissaan sidosryhmäyhteistyöstään, keskusteluistaan ja muusta julkisesta toiminnastaan.

Arviointineuvoston alkuvaiheessa tärkeimmäksi toiminnaksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esityksen luonnoksista. Arviointineuvoston tulostavoitteena vuonna 2016 on ollut antaa 20 lausuntoa ja vuonna 2017 vastaavasti 35 lausuntoa. Vuonna 2016 annettiin kuitenkin 11 (lisäksi yhtä lausuntoa ei julkaistu) ja vuonna 2017 yhteensä 24 lausuntoa. Vuodelle 2018 määrällistä tulostavoitetta lausunnoille ei annettu.

On tärkeää huomata, että vaikka painopiste on toiminnan alkuvaiheessa ollut lausuntojen antamisessa, tämä ei ole asetuksen mukaan neuvoston ainoa tehtävä. Tämä on todettu myös neuvoston tehtäväkuvauksessa valtioneuvoston kanslian sivuilla.

³³ Määttä 2016.

³⁴ Lakihankkeen tietopohjan riittävydestä todetaan HELO-ohjeissa: Hallituksen esityksen valmistelussa hankitaan asiasta riittävä tietopohja, jota on myös esiteltävä perusteluissa. Oikeusministeriö 2004, s.12.

³⁵ Oikeusministeriö 2004, s.14–15.

Toimintansa alkuvaiheessa arviointineuvosto keskittyy hallituksen esitysluonnosten taloudellisten vaikutusten arviointeihin, mutta se arvioi myös muita vaikutusalueita. Arviointineuvosto voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi sekä säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.³⁶

Myöskään neuvoston jäsenet eivät haastatteluvastauksissaan rajaa näkemystään neuvoston merkityksestä ja tehtävästä yksin lausuntojen antamiseen.

”Lähinnä niukoista voimavaroista (ml. ajalliset rajoitteet, sihteeristön henkilöstöresurssit) johtuen emme ole vielä täysimääräisesti päässeet myötävaikuttamaan vaikutusarviointiohjeistukseen ja etukäteisneuvontaan”

Uutena toimielimenä neuvoston on joutunut ja päässyt määrittelemään toimintamallinsa itse. Tehtävä on ollut haasteellinen, sillä esimerkiksi arviointineuvoston työmäärästä ei lähtökohteisesti ollut selkeää käsitystä.

”Lausuntojen valmistelun ja käsittelyn vaatima työmäärä on ollut odotettua suurempi, suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Oma tulkintani on, että neuvosto toimii nykyisellään voimavarojensa ylärajalla.”

Alusta asti neuvoston toimintamallina on vakiintunut kollegiaalinen päätöksenteko. Neuvoston siis kokonaisuudessaan osallistuu kaikkien lausuntojen valmisteluun. Käytännössä eri jäsenten aktiivisuus eri lausuntojen valmistelussa toki vaihtelee. Neuvoston jäsenten edellytykset osallistua toimintaan eivät kuitenkaan ole yhtäläiset monista käytännön syistä.

”Kipukohtana on se, että niillä, joilla on virka- yms. tehtäviä, eivät kovinkaan helposti ehdi osallistuimaan aktiivisesti toimintaan.”

Neuvoston kokouksessa sihteeristö esittelee hallituksen esityksen luonnoksen ja ehdotuksen lausuntoon nostettavista asioista, jonka jälkeen käydään keskustelu. Tämän jälkeen sihteeristö valmistelee lausunnon, jota neuvosto kommentoi tarpeen mukaan sähköpostitse. Tämän jälkeen lausunto viimeistellään ja allekirjoitetaan. Kiireellisissä tapauksissa arviointineuvokset laativat luonnoksen arviointineuvoston lausunnoksi ilman, että sitä käsitellään kokouksessa. Tällöinkin luonnosta kommentoidaan sähköpostilla, jonka jälkeen se viimeistellään ja allekirjoitetaan.

Neuvoston kokoukset pidetään kolmen viikon välein ja ne kestävät noin kaksi tuntia. Esityslistat toimitetaan viikkoa ennen ja myös kaikki liitteet toimitetaan etukäteen. Neuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö tekevät esityslistat yhdessä. Arviointineuvoston kokousten pöytäkirjat ovat melko niukkoja. Tärkeimmät pöytäkirjaan kirjattavat asiat ovat päätökset ja jäsenten esteellisyydet.

Neuvosto on aktiivisesti kehittänyt työtapojaan toimintansa alkuvaiheissa, esimerkiksi laatinut viisi 'standardilausumaa' lausunnoissa käytettäväksi:

1. *Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain pieniä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.*
2. *Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

³⁶ Arviointineuvoston tehtäväkuvaus valtioneuvoston kanslian www-sivuilla <https://vnk.fi/arviointineuvosto/tehtavat-ja-toimintatavat> (vierailtu 1.12.2018).

3. *Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädöselädotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*
4. *Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädöselädotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*
5. *Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

Neuvoston jäsenten haastatteluista käy selvästi ilmi, että neuvosto on varsin voimakkaasti ryhmytynyt ja jakaa pitkälti samanlaiset näkemykset nykyisten toimintamallien vahvuuksista ja toisaalta kehittämistarpeista.

Arviointineuvoston toiminnan perustana on riippumattomuus, mikä on myös neuvoston asettamisen asetuksen peruslähtökohta: *Lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lain säädännön arviointineuvosto.*³⁷

Toimielimen riippumattomuudella voidaan nähdä useita ulottuvuuksia. Keskeistä arviointineuvoston toiminnan kohdalla on muun muassa se, että neuvosto saa valita vapaasti arvioitavaksi ottamansa hallituksen esitykset. Toisaalta toiminta on riippumatonta myös siinä mielessä, että arviointineuvoston jäsenillä ei ole sidonnaisuuksia arvioitavaksi tulevien esitysten keskeisiin sidosryhmiin, eivätkä he ole olleet mukana esityksiin liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa.³⁸

Henkilöiden riippumattomuuden osalta arviointineuvostolla on tiukka toimintalinja ja jääviyksistä lausuntojen valmisteluun osallistumisessa pidetään tarkkaan huolta. Jäsenet toimivat tehtävässään virkavastuulla ja jääviyden ilmoittaminen on osa tätä virkavastuuta.

Arviointineuvoston jäsenten kokemus on, että minkäänlaista painostusta tai pyrkimystä vaikuttaa päätöksentekoon ei ole poliittisten päättäjien tai ministeriöiden taholta tullut ilmi neuvoston tähänastisen toiminnan aikana. Yksi tapaus sen sijaan on ollut, jossa neuvoston puheenjohtajaan on ollut yhteydessä ulkopuolisen sidosryhmän edustaja, joka on pyrkinyt vaikuttamaan arviointineuvoston lausuntoon tietyn suuntaisesti. Toisessa tapauksessa median edustaja oli halunnut tietoa lausunnosta ennen sen julkistamista.

Arviointineuvoston riippumattomuutta voidaan periaatteessa katsoa pidemmällä tähtäimellä vaarantavan sen, että arviointineuvoston asettaminen on tapahtunut valtioneuvoston asetuksella. Tällainen asettamistaso ei takaa toiminnan jatkuvuutta yli hallituskausien ja saattaa jatkossa tehdä toiminnan riippuvaiseksi poliittisten päätöksentekijöiden toiveista esimerkiksi arviointi- tai muun toiminnan suuntaamisessa.

”No sitten tietysti, kun toimikausi on 3 vuotta, niin sitten voi tietysti sanoa, että aina sitten se hallitus, se valtioneuvosto, jonka aikana nimitetään seuraava, niin se voi käyttää tietysti sitten nimitysvaltuutta. Mutta sehän on sitten meistä itsestä kiinni, että annetaanko me sen vaikuttaa itseemme. Mutta missään tapauksessa poliittiselta taholta ei ole tullut mitään sellaista.”

³⁷ Valtioneuvoston asetus lain säädännön arviointineuvostosta, 1§ (1735/2015). Ks. viranomaisen riippumattomuudesta OECD 2016.

³⁸ Valtioneuvosto 2015.

Neuvostolla ei myöskään ole omaa budjettia, vaan se on valtioneuvoston kanslian budjettivallan alainen.

Olennaisena asiana nostetaan esille muun muassa se, että neuvosto valitsee itsenäisesti arvioimansa hallituksen esitykset.³⁹ Neuvoston jäsenet kokevat, että toiminnan avoimuus ja julkisuus edistävät myös tämän itsenäisen aseman säilyttämistä.

Neuvosto on linjannut ne periaatteet, joiden mukaisesti arvioinnin kohteeksi tulevat lakiesitysluonnokset valitaan: *Valinnassa painotetaan taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä, mutta tavoitteena on myös ministeriökattavuus ja se, että lausuntoja annettaisiin laajuudeltaan erikokoisista hallituksen esitysluonnoksista.*⁴⁰

Käytännössä arviointineuvosto on valinnut arvioitavaksi otettavat hallituksen esitykset kokouksissaan kollegiaalisesti edellisten reunaehtoien mukaisesti.

”Se on suorastaan demokraattinen valintaprosessi minunkin mielestä. Joku voi ehkä sanoa, että tuo näyttää kiintoisalta, tuo, niin neuvokset saattavatkin sanoa, että siinä on sellainen tekninen, terminologinen muutos esim. kysymyksessä. Ja kaikki ajattelee, että ei sellaista kannata sitten kuitenkaan. Että kun he neuvokset ovat vähän niitä etukäteen katsoneet, niin he osaavat informoida, että mistä siinä on kysymys. Ei meillä ole koskaan ollut mitään ongelmaa valita niitä.”

Vaikka itsenäisyys käsiteltäväksi otettavien hallituksen esitysten valinnassa onkin yksi keskeinen toiminnan riippumattomuuden elementti⁴¹, voi sen liian tiukka tulkinta johtaa myös toiminnan heikompaan vaikuttavuuteen. Erityisesti on tullut esiin kehittämistarve ministeriöiden ja arviointineuvoston keskinäisen vuorovaikutuksen osalta. Ministeriöillä itsellään voisi nähdä olevan hyviä perusteita esittää tiettyjen esitysten arviointia neuvoston tarkastelun kohteeksi.

Tässä suhteessa erityisesti kansliapäällikkökokoukselta voisi toivoa jatkossa enemmän aktiivisuutta arvioitaviksi tulevien hallituksen esitysten ehdottamisessa. Onhan kansliapäällikkökokoukset nostettu asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta yhdeksi keskeiseksi lähteeksi arvioitaville säädösehdotuksille. Kansliapäällikkökokous on käyttänyt mahdollisuuttaan ehdottaa hallituksen esityksiä arvioinnin kohteeksi vain yhden kerran, vaikka asetusta listaa kansliapäällikkökokouksen ehdotukset keskeisenä lähteenä arvioinnin kohteiden tunnistamisessa.⁴² Arviointineuvoston oman toiminnan suunnittelun kannalta olisi myös toivottavaa, että hallitusten esitysten antamisen aikataulut olisi paremmin etukäteen tiedossa. Yhtenä keinona olisi vahvistaa lainsäädäntösuunnittelua kehittämällä hallituskauden ja istuntokausien lainsäädäntösuunnitelmia.⁴³

Eräs merkittävä tekijä neuvoston toiminnan muotoutumisessa on ollut se, että neuvosto on viranomainen ja sen toimintaa koskee laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999). Näin ollen pöytäkirjat ovat julkisia samoin kuin lausunnot. Samoin kaikki materiaali, mitä neuvostolle lähetetään kuten hallitusten esitysten luonnokset, tulee julkiseksi. Toiminnan julkisuus on vaikuttanut neuvoston päätösten saamaan mediahuomioon ja myös siihen, miten neuvoston lausunnot ovat nousseet esiin esimerkiksi eduskuntakeskusteluissa.

”Suurin osa on sellaisia, jossa ne muutokset, jotka tulee sinne vaikutusarviointeihin, mutta pykäliin ei tule muutoksia. Ja silloin ne toimivat tietysti minun mie-

³⁹ Arviointineuvosto 2017, s. 9.

⁴⁰ Arviointineuvosto 2016, s.5.

⁴¹ OECD 2016.

⁴² Asetus 1735/2015, 5.2§: Neuvosto valitsee kansliapäällikkökokouksen esittämistä lainsäädäntöhankkeista, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne lainsäädäntöehdotukset, joiden vaikutusarviointiin se arvioi.

⁴³ Lainsäädäntösuunnitelmien kehittäminen nähdään keinoksi vahvistaa pitkäjänteistä lainsäädäntösuunnittelua. Näin esim. valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen toimeksiannissa (VNK/2162/05/2018).

lestäni tuollaisena avoimuuden takeena, ja sen kuulee sitten eduskuntakeskusteluissa, että opposition kansanedustajat käyttävät sellaisia puheenvuoroja, että tähän kirjoitatte itse täällä hallituksen esityksessä, että tästä seuraa tätä ja tätä pahaa tai negatiivista.”

Voidaan siis tulkita, että arviointineuvosto näkee vaikutusarviointien toteuttamisen laajasti edistävän päätöksenteon monipuolisuutta ja avoimuutta. Hallitusten esitysten laatimisohteessa tuodaan myös esille, että hallituksen esityksessä on tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtojen ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista.⁴⁴ Haastatteluissa esitettiin myös kummastelua siitä, miten vähän hallitus on lopulta hyödyntänyt arviointineuvoston lausunnoissa sanottua omiin esityksiinsä liittyvien keskustelujen tukena.

Neuvoston riippumattomuutta asemaa korostaa se, että neuvoston jäsenet toimivat virkavastuulla ja sen ainoat valvojat ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Toisaalta neuvostolla ei ole omaa budjettia eli se on riippuvainen valtioneuvoston kanslian toimintaan varaamista resursseista. Tähän budjettisidonnaisuuteen voidaan ajatella liittyvän mahdollisuus vaikuttaa toimielimen riippumattomuuteen, mutta tähänastisessa toiminnassa ei tällaista vaikuttamista ole koettu.

2.3. Arviointineuvoston jäsenten toimintaedellytyksistä

Arviointineuvoston jäsenet ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä neuvoston toimintaan. Varsin laajasti jaettu yhteinen näkemys on, että neuvosto on saatu 'sisään ajettua' ja että se on vakiinnuttanut toimintansa nykyisten resurssien mahdollistamalle tasolle.

Oman haasteensa arviointineuvoston toiminnan jatkuvuudelle muodostaa se, missä määrin nykyiset jäsenet tulevat jatkamaan neuvoston jäsenenä kuluneen kauden jälkeen. Työmäärä on yllättänyt kaikki jäsenet ja yleinen näkemys on, että tehtävän hoitaminen muun toimen ohella on työlästä. Neuvoston jäsenyys estää sitoutumasta muihin kiinnostaviin sivutoimiin. Samalla arviointineuvoston jäsenen tehtävästä maksettava korvaus (500€/kk jäsenelle, 800€/kk puheenjohtajalle) ei vastaa työn vaativuutta eikä sen vaatimaa ajankäyttöä ja sitoutumista.

Toisaalta on huomattava, että arviointineuvosto on itse päättänyt arvioitavien hallitusten esitysten luonnosten määrät, jolloin työtaakka on "itseaiheutettua". Toisaalta on ymmärrettävää, että toiminnan alkuvaiheessa asioiden käsitteleminen kestää pidempään kuin työskentelytapojen rutinoituessa ja lisäksi arviointineuvostolla lienee ollut tarve saada aikaiseksi lukuisia määriä lausuntoja toimintansa tunnettavuuden varmistamiseksi.

Erilaisia malleja ehdotettiin jäsenten haastatteluissa sen ratkaisemiseksi, miten arviointineuvosto voisi tulevaisuudessa kiinnostaa riittävän kokeneita ja osaavia asiantuntijoita sitoutumaan työhön. Eräs malli olisi 'virkavapaa -malli', jossa jäsenyyttä voisi hoitaa 1-2 vuoden ajan virkavapaalla omasta toimesta.

”... voisiko olla sitten päätoimisia jäseniä myös, niin en minä sitäkään poissulje, että osa jäsenistä voisi olla ihan virkavapaalla omista virkatöistä ja oikeasti sitten paneutua tähän. 3 vuotta voi olla siihen vähän pitkä aika, mutta esim. vaihtuva yhden vuoden virkavapausjäsenyys, että pystyisi aina osa jäsenistä eikä vaan neuvokset oikeasti panostamaan tähän. Joku tuon tyyppinen voisi olla.”

⁴⁴ Oikeusministeriö 2004, s. 9.

Tällöin työelämässä mukana olevien asiantuntijoiden olisi mahdollista satsata tehtävään ja toisaalta tämä lisäisi tarpeellista vuorovaikutusta arviointineuvoston ja eri alojen asiantunte-
musta edustavien tahojen välillä. Toisaalta voidaan olettaa, että lainsäädännön arviointineu-
voston jäsenyys on hyvä meriitti vähemmän kokemusta omaaville asiantuntijoille. Kaiken
kaikkiaan jäsenten valikoituminen ja työtapojen kehittyminen on tiiviisti sidoksissa siihen, min-
kälainen rooli neuvoston jäsenillä on ja mikä on neuvoston jäsenten ja arviointineuvoston siht-
teeristön välinen työnjako.

2.4. Toiminnan koettu vaikuttavuus

Vaikka arviointineuvoston jäsenet ovat pääosin tyytyväisiä neuvoston toiminnan alkutaipaleen
saavutuksiin, kielivät haastatteluvastaukset kuitenkin myös jonkinasteisesta turhautumisesta
oman toiminnan vaikuttavuutta kohtaan. Koetaan, että vaikutusarvioinneissa joudutaan huo-
mauttamaan jatkuvasti samoista puutteista ja vaikuttaminen ministeriöiden lainvalmistelukult-
tuuriin on vaikeaa.

Haastatteluvastauksista ilmenee, että neuvoston jäsenten kesken on paljonkin pohdittu oman
toiminnan vaikuttavuuden kehittämistä ja sitä, mitkä olisivat tärkeitä askelia tässä suhteessa.
Yksin peräänkuulutettu asia on yhtenäisen vaikutusarviointien mallin kehittäminen lainvalmis-
telijoiden käyttöön, osa jäsenistä puhuu myös lomakkeesta.

Toisena kokonaisuutena tulee esiin EU-säädösvalmisteluun liittyvän ennakoivamman toimin-
tamallin kehittäminen.

*”Yhä suurempi osa lainsäädännöstä tapahtuu EU:n kautta. Mitä vaikutusarvi-
ointia tehdään kun Suomi muodostaa kantansa alkuvaiheessa? Aika turha
enää arvioida EU:lta tulevaa valmista ratkaisua, kun eduskunta ei kuitenkaan
käytännössä voi muuttaa mitään oleellista.”*

Kolmas tärkeä seikka, joka nostetaan esiin, on alustava vaikutusarviointi lainvalmistelun al-
kuvaiheessa. Tämän tulisi tähdätä siihen, että ministeriöissä priorisoitaisiin lainvalmistelupro-
sessien alussa selkeästi, minkä hankkeiden vaikutusarviointityöhön erityisesti satsataan.

*”On selvää, että pitää ymmärtää lainvalmistelun poliittiset ja asenne-, organi-
saatio- ja osaamisrealiteetit. Mutta se ei tarkoita, ettei hankkeita pidä arvioida
ja priorisoida nykyistä paremmin.”*

Jäseniä kokevat, että arviointineuvostoa pidetään lainvalmistelijoiden keskuudessa ankaraksi
lainvalmistelun laadun valvojaksi. Jäsenet itse kokevat kuitenkin vaativansa vain sitä, mitä
lainvalmisteluohjeetkin edellyttävät.⁴⁵ Neuvoston jäsenet tunnistavat lainsäädäntöprosessin
haasteet, niin valmistelun resurssien niukkuudelle kuin poliittisen ohjauksenkin asettamille
erityispiirteille. Tavoitteena tulee heidän mukaansa olla vaikutusarviointiprosessien pitkäjän-
teinen kehittäminen ja uusien työmuotojen luominen ministeriöissä.

*”Vaikka ei ole ajateltavissa, että jokaisella ministeriöllä on isoja tiimejä, jotka
pyrkivät laskemaan mahdollisimman tarkasti taloudellisia ja muita vaikutuksia,
niin voi kyllä vaatia ja pitää luonnollisena, että sitä tehdään siellä korkealla ta-
solla alustavasti alkuvaiheessa.”*

⁴⁵ Erityisesti hallitusten esitysten laatimisoheje (Oikeusministeriö 2004) sekä ohje säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriö 2007).

Toisaalta arviointineuvoston jäsenillä on myös näkemyksiä arviointiohjeiden kehittämiseen siitä, miten niitä voisi yksinkertaistaa ja toisaalta yhtenäistää vaikutustenarviointimalleja. Arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on aloitteiden tekeminen lainvalmistelun laadun parantamiseksi.

”Arviointineuvostohan hakee juuri sitä, mitä asetuksessakin sanotaan. Että lainvalmistelun taso paranisi ja siinä vaikutusarviointit nähdään tärkeänä lainvalmistelun tason nostamisen välineenä. Mutta minä näen niin, että jos vaikutusarviointi tehdään oikea-aikaisesti ja hyvin eli riittävän aikaisin, ja arvioidaan myöskin eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset, niin silloin poliittisella päättäjällä on kaikkein parhaat mahdollisuudet tehdä hyvä ratkaisu. Sitä kautta se saadaan toimimaan”

Pessimismilläkin on sijansa arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden itsearviointissa, kuten seuraava haastatteluvastaus kuvastaa.

”Tähän mennessä tehdyn työn osalta asian [toiminnan vaikuttavuus] suhteen ei ole sanottavissa mitään varmaa. Pelkään kuitenkin, että useissa tapauksissa vaikutusarviointit jäävät edelleen symbolisiksi. LAN:n lausunto voi siivittää tosin hallituksen esityksen muokkaamiseen, mutta tosiasiallisesti vaikutus saattaa jäädä vähäpätöiseksi.”

Toisaalta arviointineuvostossa uskotaan enemmän toiminnan vaikuttavuuteen pitkällä aikavälillä ministeriöiden lainvalmistelutapojen ja -kulttuurin muuttumisen myötä arviointineuvoston kannanottojen myötä. Lausuntojen julkisuus on yksi keino viestittää arviointineuvoston näkemyksiä säädösvalmistelusta laajemmin ministeriöihin.

2.5. Toiminnan koetut kehittämistarpeet

Neuvoston jäsenet suhtautuvat innostuneesti arviointineuvoston toiminnan kehittämiseen. Toisaalta tunnustetaan sekin, että jos halutaan olennaisesti laajentaa toimenkuvaa nykyisestä, se vaatii työskentelytapojen muuttamista.

Esimerkiksi lausuntojen määrän huomattava lisääminen vaatisi neuvoston sisäisen organisoinnin muutosta mahdollisesti jaostopohjaiseksi. Nykyisessä toimintamallissa koko neuvoston kollegiaalisesta osallistumisesta on kuitenkin haluttu pitää kiinni.

Yhdeksi ongelmaksi arviointineuvoston lausuntojen huomioimiselle on tunnistettu lausuntojen myöhäinen vaihe suhteessa hallituksen esityksen viimeistelyyn. Kuitenkaan arviointineuvoston jäsenten enemmistö ei pidä kannatettavana kehittämissuuntana sitä, että neuvosto antaisi lausuntonsa varhaisemmassa vaiheessa lainsäädäntöprosessia, esimerkiksi samanaikaisesti muiden lausunnonantajien kanssa. Tärkeänä periaatteena pidetään sitä, että hallituksen esitys on arvioitaessa jo niin valmis, että siinä on otettu huomioon myös sidostahojen parannusehdotukset. Toisaalta kahden arviointikierroksen malliin (esim. lausuntovaihe ja lausuntopalautteen huomioitu hallituksen esityksen luonnos) ei neuvostolla ainakaan nykyresursoinnilla olisi mahdollisuutta siirtyä. Toivottua ministeriöiden lainvalmistelijoiden neuvontaa arviointineuvosto olisi valmis lisäämään, mutta ei kuitenkaan siinä määrin, että neuvosto joutuisi 'arvioimaan omia tuotoksiaan' esittelyyn menevän hallituksen esityksen osalta. Asia on tuotu selkeästi esiin myös neuvoston vuosikertomuksen tekstissä:

Suomen niukasti resursoitu arviointineuvosto on perustettu parantamaan omalta osaltaan lainvalmistelun laatua antamalla julkisia, kaikille lainvalmistelijoille tiedoksi tarkoitettuja lausuntoja vaikutusarvioinneista. Osallistuminen lainvalmisteluun ei tässä järjestelmässä ole mahdollista eikä sallittua.⁴⁶

⁴⁶ Arviointineuvosto 2017, s.5. On kuitenkin muistettava oikeuskanslerin kaksoisrooli lainvalmistelussa yhtäältä neuvojana ja toisaalta valvojana.

Neuvosto on asettanut omaksi kehittämistavoitteekseen päästä osallistumaan EU-lainsäädännön prosessiin. Tätä tavoitetta priorisoidaan erityisesti neuvoston oman vuoden 2019 RegWatchEurope -verkoston puheenjohtajuuden sekä Suomen EU-puheenjohtajuuden alla. Myös säädösten jälkikäteisarviointien arviointi ovat neuvoston omalla kehittämislistalla.

Neuvosto onkin valmisteellut toimintatapoja, joilla se voisi lausuntojensa avulla tukea EU-lainsäädännön valmisteluun liittyvää vaikutusarviointia ja arvioida tulevaan lainsäädäntöön vaikuttavia jälkiarviointeja.⁴⁷

Neuvoston jäsenten esiin tuomat kehittämistarpeet suuntautuvat osin myös lainvalmistelun kehittämiseen liittyviin odotuksiin. Esimerkiksi one in, one out -järjestelmän eteenpäin vieminen Suomessa – mitä arviointineuvosto on pitänyt lausunnoissaan tärkeänä kehitystarpeena – edellyttäisi jäsenten mielestä selvää vaikutusarviointikulttuurin kehittämisponnistusta ministeriöissä.⁴⁸

Arviointineuvoston jäsenillä on merkittäviä kehittämisodotuksia Suomen EU-lainsäädännön valmistelun prosessiin.

”... meillä on tällainen kehittämistavoite, että me pyritään pääsemään EU-lainsäädäntöön, siihen prosessiin mukaan. Mutta se ei ole ihan helppo. Se on tosi hankalaa hakea se paikka, missä arviointineuvosto voi tehdä sen intervention, kun neuvotellaan direktiivistä tai asetuksesta. Eli se on meillä nyt hakusessa ja varmasti se lähtee liikkeelle 2019 ... koska silloin tulee uusi komissio ja komissiolla on uusi toimintaohjelma, ja silloin on helpompi mennä sinne johonkin aloitteisiin ja lähteä siitä alusta lähtien siihen prosessiin etsimään sitä intervention paikkaa.”

Erityisen hankalana pidetään nykyistä EU-lainsäädännön valmistelun mallia, jossa vaikutusten arviointia ei tehdä siinä vaiheessa kun Suomen kantoja muodostetaan, vaan vasta sitten, kun lakihanke tuodaan oman eduskunnan käsittelyyn.

⁴⁷ Arviointineuvosto 2017, s.5.

⁴⁸ One in, One out -järjestelmän soveltamisen ohjaus Suomessa, katso tarkemmin: <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>.

3. ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN ANALYYSI

3.1. Lausuntojen teemoittelu

Arvointineuvoston lausuntojen analyysin tavoitteena on selvittää, mihin seikkoihin lainsäädännön arvointineuvoston lausunnoissa kiinnitetään huomiota. Arvointineuvosto arvioi toteutunutta lainvalmistelua lainvalmisteluohjeiden vaatimuksiin. Keskeisiä lainvalmisteluohjeita arvioinnin perustana ovat oikeusministeriön julkaisemat hallitusten esitysten laatimisohje (ns. HELO) vuodelta 2004 ja säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohje vuodelta 2007. Lausuntoja analysoitiin laadullisen analyysin ja tilastollisen kuvauksen avulla. Laadullisen analyysin avulla lausunnoista pyritään havaitsemaan, millaista puutteita arvointineuvosto nostaa esiin lainvalmistelussa.

Lausuntojen pohjalta tunnistettiin viisi teemaa, joihin arvointineuvosto on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota. Teemat ovat perustelujen kestävyys, esitystekniset seikat, vaikutusten kohdentuminen, vaikutustenarvioinnin laaja-alaisuus ja suunnitelmallisuus sekä muut huomiot. Analyysissa tunnistettiin myös arvointineuvoston esiintuomia onnistumisia, jotka yhdessä tunnistettujen puutteiden kanssa mahdollistavat hyvien käytänteiden kehittämisen. Tilastokuvauksen avulla pyritään hahmottamaan sitä, mihin lausunnoissa kiinnitetään huomiota, mitkä ovat keskeisimmät puutteet lainvalmistelussa ja miten arvointineuvoston lausunnot ovat kehittyneet.

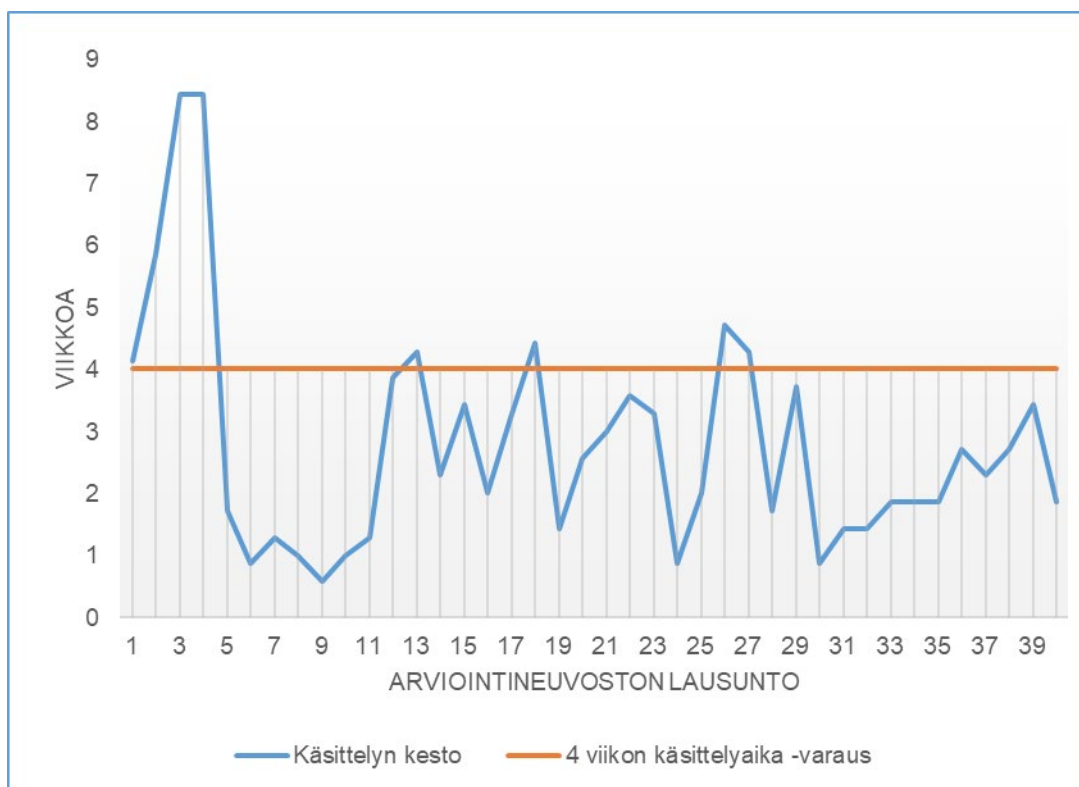
Selvityksessä käytiin systemaattisesti läpi arvointineuvoston 40 ensimmäistä lausuntoa, jotka ovat annettu aikavälillä 17.6.2016–9.3.2018. Analyysi pohjautuu jo aiemmassa tutkimuksessa⁴⁹ tunnistettuihin teemoihin ja kannanottotyyppeihin. Tässä raportissa kannanottojen teemoja ja eri kannanottotyyppejä on havainnollistettu lainauksilla arvointineuvoston lausunnoista.

Arvointineuvoston lausuntojen kannanottojen mahdollisia muutoksia ja kehitystä selvitettiin vertaamalla aineiston ensimmäisiä, aikavälillä 17.6.2016–24.4.2017 annettuja lausuntoja (lausunnot 1–20) myöhempisiin, aikavälillä 26.4.2017–9.3.2018 annettuihin lausuntoihin (lausunnot 21–40). Mikäli muutoksia havaittiin, on niistä maininta jäljempänä teemojen käsittelyn yhteydessä. Muutoin mainintaa ei ole. On huomattava, että muutokset lausunnoissa eivät välttämättä tarkoita muutosta esitysten laadussa, vaan kyseessä voi olla arvointineuvoston kannanottojen painopisteiden muuttuminen.

Lausunnot kohdistuivat kaikkiin ministeriöihin lukuun ottamatta ulkoministeriötä. Neljäsosa lausunnoista käsittelee sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemia hallituksen esitysluonnoksia (10). Muut lausunnot käsittelevät oikeusministeriön (5), liikenne- ja viestintäministeriön (4), työ- ja elinkeinoministeriön (4), valtionvarainministeriön (4), ympäristöministeriön (4), opeus- ja kulttuuriministeriön (3), sisäministeriön (3), maa- ja metsätalousministeriön (1), puolustusministeriön (1) sekä valtioneuvoston kanslian (1) esitysluonnoksia.

Lainsäädännön arvointineuvoston tavoitteena on käsitellä hallituksen esityksen luonnos neljässä viikossa siitä, kun esitys on saapunut arvointineuvostoon. Neuvosto on pystynyt käsittelemään 40 ensimmäistä lausuntoa pääasiassa alle kuukauden tavoiteajan (ks. Kuvio 3).

⁴⁹ Keinänen ja Halonen 2017.



Kuvio 3. Hallituksen esitysluonnosten käsittelyn kesto arviointineuvostossa viikkoina.

Arviointineuvoston antamista lausunnoista suurin osa on *korjausehdotuksia* esitysluonnoksen vaikutusten arvioinneista. Tämän lisäksi arviointineuvosto on antanut korjausehdotusta painavampia niin sanottuja *vakavia huomiota* ja korjausehdotusta lievempiä *suositusehdotuksia*. Aineiston lausunnoista noin 73 % on *korjausehdotuksia*, joissa arviointineuvosto suosittelee, että sen havainnoimat puutteet korjataan esitysluonnokseen ennen hallituksen esityksen antamista. Tällöin arviointineuvoston mukaan esitysluonnokset ovat osittain noudattaneet säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta⁵⁰ ja esitysluonnoksen perusteella on mahdollista saada yleisen tason käsitys sen potentiaalisista vaikutuksista. Vaikutusten arviointi on kuitenkin jäänyt vaikutusalueiden ja vaikutusten syvemmän käsittelyn osalta liian suppeaksi.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet esitysluonnoksessa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.⁵¹

Aineiston lausunnoista noin 8 % sisältää niin sanotun *vakavan huomion*. Tällöin arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnosta on korjattava ennen kuin se viedään eduskunnan käsiteltäväksi. Lausuntojen mukaan esitysluonnoksessa on sellaisia merkittäviä puutteita, ettei sen pohjalta pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esitysluonnoksen vaikutuksista taikka säädösehdotuksen sisällöstä.

Arviointineuvosto katsoo, että on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esitystä antaa eduskunnalla ilman, että puutteet korjataan. Esitysluonnoksen vaikutusarvioita voidaan pitää niin puutteellisina, etteivät kansanedustajat todennäköisesti pysty niiden pohjalta muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista⁵²

⁵⁰ Ks. Oikeusministeriö 2007.

⁵¹ 34. Lausunto tiedustelun valvontaa koskevasta esitysluonnoksesta 21.12.2017, s.1.

⁵² 10. Lausunto esitysluonnoksesta koskien valtion yhtiömistä 20.10.2016, s. 1.

Aineiston lausunnoista 20 % on *suositusehdotuksia*, jotka sisältävät arviointineuvoston suosituksia hyödyllisistä lisäyksistä ja täsmennyksistä vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Tällöin arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos noudattaa pitkälti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaisia vaatimuksia ja on huolellisesti laadittu. Esitysluonnoksen perusteella saa siten käsityksen sen keskeisistä hyödyistä, kustannuksista ja vaikutusmekanismeista sekä esitysluonnoksen taustaa, lainmuutoksen tarvetta ja toteuttamisvaihtoehtoja on kuvattu kattavasti.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään edellä mainituilla lisäyksillä.⁵³

Nyttemmin arviointineuvosto on siirtynyt käyttämään viittä standardilausumaa hallituksen esitysten luonnoksista. Kannanottojensa tueksi arviointineuvosto tuo lähes jokaisessa lausunnossa esiin konkreettisia esimerkkejä mahdollisista lähteistä vaikutusten arvioimisen tueksi. Näitä lähdeaineistoja ovat esimerkiksi kotimainen ja ulkomainen tutkimuskirjallisuus, erilaiset selvitykset sekä laskentamallit. Ainoastaan yhdessä lausunnossa esimerkkejä lähdeaineistosta ei anneta⁵⁴.

3.2. Kannanottojen keskeiset kohteet

Teemojen sisällä oli mahdollista tunnistaa erilaisia tyyppisiä, joihin kannanotot keskittyvät. *Perustelujen kestävyys* kohdistuvat kannanotot keskittyvät muun muassa vaihtoehtoisten toteuttamistapojen ja potentiaalisten vaikutusten esittämiseen, määrällisten ja laadullisten arvioiden riittävyyteen sekä lähdeaineistoon viittaamiseen. *Kannanotot esitystekniikasta* käsittelevät tekstin selkeyttä ja sen jäsentelyä. *Laaja-alaisuuden ja suunnitelmallisuuden* teemaan keskittyvät kannanotot käsittelevät esimerkiksi sidosryhmäaineistojen ja kansainvälisten vertailujen hyödyntämistä esitysluonnoksissa sekä esitysluonnoksen sidonnaisuuksien huomiointia. Säädösehdotusten eri *vaikutusalueiden* (taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset, yhteiskunnalliset vaikutukset sekä ympäristövaikutukset) osalta lausuntojen kannanotot sisältävät niin vaikutusten muodostamisen esittämistä kuin vaikutusten kohdentumista koskevia seikkoja. *Muut huomiot* koostuvat arviointineuvoston kannanotoista esimerkiksi esitysluonnoksen EU-liitännäisyydestä johtuvista erityisistä vaatimuksista sekä vaikutusten jälki-seurannan järjestämisestä.

Perustelujen kestävyys

Niin sanottuun perustelujen kestävyys liittyvissä kannanotoissa arviointineuvoston kannanotot keskittyvät *määrällisten arvioiden esittämiseen*. Jopa 83 %:ssa lausunnoista arviointineuvosto arvioi, että määrällisten arvioiden esittäminen on puutteellista. Vaikka esitysluonnoksen perusteella on useimmiten mahdollista saada yleisen tason käsitys sen potentiaalisista vaikutuksista, tulisi arviointineuvoston mukaan vaikutusarviointia syventää määrällisten arvioiden avulla.⁵⁵ Usein esitysluonnos sisältää kuitenkin jonkinlaisia määrällisiä arvioita esityksen vaikutuksista, mikä on sinällään hyvä asia, mutta määrällisten arvioiden huolellisella esittämisellä voidaan parantaa vaikutusten merkittävyyden esittämistä. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, kun esityksen keskeiset tavoitteet liittyvät kokonaiskustannusten ja -hyötyjen muutoksiin.⁵⁶ Arviointineuvosto tuo lausunnoissaan esiin, että määrällisiä arvioita

⁵³ 2. Lausunto esitysluonnoksesta koskien metsälahjavähennystä 12.8.2016, s. 1.

⁵⁴ 22. Lausunto esitysluonnoksesta koskien sotepalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä 5.5.2017.

⁵⁵ Lausunnoista 85 %:ssa arviointineuvosto oli todennut, että esitysluonnoksen pohjalta on mahdollista saada yleisen tason käsitys esityksen potentiaalisista vaikutuksista.

⁵⁶ Tarve lainmuutoksille voi johtua myös esimerkiksi EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta, Suomea koskevista kansainvälisistä velvoitteista tai valtioneuvoston tekemästä periaatepäätöksestä.

antaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa vaikutusten kokonaismääriin ja suuruusluokkaan sekä laskelmien tasapainoisuuteen ja vertailukelpoisuuteen. Myöskin arvioiden tausta ja laskentapa tulisi ilmentää esitysluonnoksissa.

Metsälahjavähennys luo kannusteen myydä metsää. Tätä puukaupan lisäystä ei ole kvantitatiivisesti arvioitu hallituksen esityksessä. Tällainen arvio olisi kuitenkin olennainen tieto, sillä hallituksen esityksen yksi tavoite on puukaupan lisääminen. Myöskään puukaupan lisäyksestä aiheutunutta mahdollista puun hinnan alentumista ei ole arvioitu. Arviointineuvosto katsoo, että puukaupan lisääntymistä ja siitä aiheutunutta puun hinnan alentumista tulisi arvioida kvantitatiivisesti edes karkealla tasolla.⁵⁷

Vaikutuksia kuvattaessa tulisi myös huolehtia siitä, että määrällisten vaikutusten arviointi on tasapainossa niin, että yhdelle taholle aiheutuva mahdollinen vaikutus käsitellään myös mahdollisen toisen osapuolen näkökulmasta (mikäli sellainen on).⁵⁸

Arviointineuvosto toteaa, että määrällisten arvioiden esittäminen voi olla haastavaa, kun kyse on esimerkiksi niin sanotusta mahdollistavasta lakiesityksestä, jonka vaikutukset voivat olla monialaisia tai vaikeasti ennustettavia. Tällöin tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan esittää edes suuntaa-antavia arvioita vaikutusten suuruusluokasta. Arviointineuvosto esittää esimerkiksi, että silloin kun valmista aineistoa ei ole, voidaan vaikutusten suuruusluokkaa pyrkiä esittämään skenaarioiden ja 'paras vaihtoehto – huonon vaihtoehto' -laskelmien avulla.

Määrällisten arvioiden lisäksi arviointineuvoston kannanotot kohdistuvat esitysluonnosten vaikutustenarvioinnin *laadullisiin arvioihin*. Arviointineuvosto tuo esiin korjaus- ja täydennysehdotuksia laadullisten arviointien kehittämiseksi 70 %:ssa lausunnoista. Kannanotoissaan arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko esitysluonnoksissa keskittyä merkittävimpiin vaikutuksiin, selvitetty miten esityksen tavoitteet aiotaan saavuttaa tai onko vaikutusten realisoitumisen aikajänne osoitettu riittävällä tavalla.

Uuden rahoitusjärjestelmän arvioituja kannustinvaikutuksia koulutuksen järjestäjille tulisi käsitellä perusteellisemmin. Esitysluonnoksessa tulisi myös tarkemmin perustella, miksi juuri esitetyn kaltainen painotus perusrahoitusosuuden, suoriterahoituksen ja vaikuttavuusrahoituksen kesken olisi paras keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁵⁹

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan sisäistä ja ulkoista valvontaa ei ole käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa. Valvonta keskittyy liiaksi selvitystilavaiheeseen, vaikka pääpaino tulisi olla varsinaisessa toiminnassa ja siinä, ettei selvitystilaan päädytä.⁶⁰

Hallitusten esitysten laatimisohjeiden ja arviointineuvoston näkemyksen mukaan vaikutusten arvioinnin ei tulisi painottua liiaksi kuvailevaan arviointiin, vaan laadullisten arviointien tulee olla toissijaisia määrällisiin arvioihin verrattuna.⁶¹ Selvityksen perusteella laadullista arviointia koskevat kannanotot ovat vähentyneet neuvoston lausunnoissa vertailtaessa lausuntoja 1–20 ja 21–40. Ensimmäisissä lausunnoissa puutteita nostettiin esille 75 %:ssa lausunnoista, kun taas myöhemmissä lausunnoissa puutteita laadullisissa arvioissa on tuotu esille vain 65 %:ssa lausuntoja.

⁵⁷ 2. Lausunto esitysluonnoksesta koskien metsälahjavähennystä 12.8.2016, s. 2.

⁵⁸ 26. Lausunto esityksestä liikenteen palveluista annetun lain muuttamista 8.8.2017, s. 5.

⁵⁹ 17. Lausunto esitysluonnoksesta koskien lakia ammatillisesta koulutuksesta 2.3.2017, s. 1.

⁶⁰ 18. Lausunto esitysluonnoksesta koskien lainsäädäntöä mm. eläkesäätiöitä ja -kassoja 8.3.2017, s. 1.

⁶¹ Esim. HELO-ohje: Taloudelliset vaikutukset pyritään esittämään euromääräisinä. Määrällisten mittauskeinojen ohella vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa myös laadullisin menetelmin (s. 16).

Vaihtoehtojen toteuttamistapojen harkinnan tavoitteena on selvittää lainmuutoksen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaiset keinot sen toteuttamiseksi. Toisin sanoen, vaihtoehtojen toteuttamistapojen harkinnalla perustellaan sitä, miksi valittu toteuttamistapa on paras keino saavuttaa asetetut tavoitteet. Tarpeellisuuden perusteleminen erityisesti nykytilan huolellinen analyysi on tärkeää. Arviointineuvosto on nostanut esiin puutteita vaihtoehtojen toteuttamistapojen esittämisessä 60 %:ssa lausunnoistaan. Arviointineuvosto painottaa, että vaihtoehtojen toteuttamistapojen esittäminen tulisi ulottua pelkkää kuvailua pidemmälle ja esimerkiksi määrällisiä arvioita tehtäessä tulisi osoittaa millaisia vaikutuksia esityksellä on verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta (ns. nollavaihtoehto) tai toteutettaisiin jokin toinen muutos. Mikäli vaihtoehtojen toteuttamistapojen ilmentämistä ei uloteta itse vaikutusten arviointiin, vaarana on, että harkinta jää liian kuvailevaksi ja suppeaksi eikä sillä saavuteta aitoa harkintaa lainmuutoksen tarpeellisuudesta.

Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoiset mallit toteuttaa lain muutos. Valittu malli perustuu virkamiestyöryhmän mietintöön, siitä saatuun palautteeseen ja oikeusministeriön virkatyöhön, jonka pohjalta poliittinen päätöksenteko on valinnut kyseessä olevan mallin. Valittu malli poikkeaa jonkin verran vaihtoehtoisista malleista, joissa käräjäoikeusverkostoa olisi harvennettu valittua mallia enemmän. Luonnoksesta ei käy ilmi vaihtoehtojen mallien kustannuksia ja hyötyjä. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri vaihtoehdot tavoitteen toteuttamiseksi. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi antaa karkea arvio vaihtoehtojen mallien kustannusvaikutuksista ja hyödyistä, etenkin kun ne ovat ilmeisesti kohtuullisella työllä arvioitavissa.⁶²

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä käsitellään vaihtoehtoisia keinoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskeva käsittely on paikoin perusteellista ja sisältää aitoa vaihtoehtojen punnintaa, joka on myös oikeusministeriön (2004) ohjeiden mukaista.⁶³

Kuten edellä laadullisten arviointien osalta, verrattaessa lausuntoja 1–20 ja 21–40 on huomattavissa selkeää muutosta arviointineuvoston kannanotoissa koskien vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Ensimmäisissä lausunnoissa puutteita on 75 %:ssa, kun taas myöhemmissä lausunnoissa puutteita on 50 %:ssa lausuntoja. Kuten säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeisakin todetaan, vaihtoehtojen toteuttamistapojen kartoittaminen ja vaikutusten arviointi edesauttaa kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen osallistumismahdollisuuksia valmisteluun.

Arviointineuvoston lausuntojen mukaan säädösehdotuksiin liittyvää *riskiä tai epävarmuutta tavoitteen saavuttamisessa* ei aina käsitellä. Hieman yli puolessa lausunnoista arviointineuvosto ottaa kantaa epävarmuuksien ja riskien osoittamiseen. Arviointineuvosto katsoo, että 53 %:ssa lausunnoista epävarmuuksia ja riskejä tulisi tuoda tarkemmin esiin. Lainmuutoksiin liittyviä epävarmuuksia tulisi esittää esimerkiksi vaihteluvälillä, osoittamalla investointitarpeita ja esittämällä taustalla olevia laskentaperusteita. Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan konkreettisia näkemyksiä siitä, miten riskiä olisi voitu huomioida tarkemmin kyseisessä esitysluonnoksessa. Näissä kannanotoissa on noussut esiin esimerkiksi sääntelyn kohteena olevan toimijan käyttäytymisen ennakointi ja niihin liittyvät riskit⁶⁴ sekä toimeenpanoon liittyvät epävarmuudet⁶⁵.

⁶² 13. Lausunto koskien tuomioistuineläkejärjestystä 16.1.2017, s. 1.

⁶³ 17. Lausunto esitysluonnoksesta koskien lakia ammatillisesta koulutuksesta 2.3.2017, s. 3.

⁶⁴ Esimerkiksi esitysluonnoksesta koskien lainsäädäntöä mm. eläkesäätiöitä ja -kassoja 8.3.2017 arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että pienet säätiöt ja kassat voivat olla jossain määrin riskialttiita vakuutetuille. Toisena esimerkkinä on lausunto asumisoikeusasuntoesityksestä 30.6.2017, jossa arviointineuvosto korosti riskienhallintanäkökulmaa rahoituksen saamisen ongelmassa, kun lähivuosina merkittävä määrä asumisoikeusasuntoja tulee peruskorjaukseen. Valtion asumisoikeusasuntojen kokonaistakaukset ovat noin 2,3 miljardia euroa.

⁶⁵ Lausunnoissa esitysluonnoksesta koskien tulotietojärjestelmää 20.9.2017 arviointineuvosto huomioi muun muassa, että mikäli tulotietojärjestelmä on teknisesti vaikeakäyttöinen, eikä huomioi riittävästi käyttäjien tarpeita, ei järjestelmää pystytä parhaalla tavalla hyödyntämään. Toisekseen esitysluonnos on sidonnainen sosiaaliturvalainsäädännön uudistukseen ja vakuutuslajien palkkakäsittelyjen erojen vähentämiseen, jolla on merkitystä esitetyn järjestelmän hyötyjen saavuttamisessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on selvitetty maanomistajien halukkuutta estää kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentaminen. Tämä on olennainen seikka; jos kovin moni haluaa estää kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentamisen, aiheuttaa se kielteisen ulkoisvaikutuksen koko järjestelmälle. Palvelujen tarjoaminen voi heikentyä esimerkiksi niille metsäiloille ja metsätiloille, jotka sijaitsevat ei-metsävaratietoon tallennettujen metsien vieressä. Muille metsänomistajille koituvaa kielteistä ulkoisvaikutusta tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.⁶⁶

Viimeisimpänä tyyppinä perustelujen kestävyys-teemassa kannanotoissa tarkasteltiin arviointineuvoston huomioita *keskeisen materiaalin ja lähdeaineiston esittämisestä*. Peräti 40 %:ssa lausunnoista ilmeni puutteita lähdetietojen esittämisessä. Tiedot keskeisestä materiaalista ja lähdeaineistosta tulisi esittää läpinäkyvästi, jotta tiedetään mihin vaikutustenarviointi perustuu.

Esityksen toimenpiteiden perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa viitataan koti- ja ulkomaisiin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä kuulemisista saatuihin tietoihin. Tarkat lähdeviittaukset käytettyihin lähteisiin puuttuvat. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä perustellaan ehdotettuja toimenpiteitä tutkimustiedon ja selvitysten avulla. Käytettyihin lähteisiin tulisi kuitenkin viitata tarkasti, jotta hallituksen esitystä lukevat voivat halutessaan tutustua myös lähdemateriaaliin.⁶⁷

Esitystekniikka

Lausuntojen esitystekniikkiin seikkoihin liittyvissä kannanotoissa arviointineuvosto arvioi puutteita tekstin jäsentelyssä ja selkeydessä. Lausunnoissa 73 %:ssa havaittiin tekstin jäsentelyyn liittyviä puutteita ja 68 %:ssa tekstin selkeyteen liittyviä puutteita. Epäselvä tai vaikeasti jäsennelly teksti tekee vaikutusarvioinnin keskeisten kustannus-hyötysuhteiden ja arvioiden kokonaiskuvan hahmottamisesta haastavaa. *Tekstin jäsentelyä* koskeissa kannanotoissa korostuu vaikutusalueiden systemaattinen ja yhtenäinen jaottelu. Vaikutusarvioinnin jaottelu kohdejoukoittain asianmukaisen otsikoinnin alle auttaa rakentamaan teknisesti eheän kokonaisuuden, joka edistää vaikutusten hahmottamista. Arviointineuvosto on useissa lausunnoissa nostanut oikeusministeriön vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen suositeltavana lähtökohdana vaikutusalueiden jaotteluun.⁶⁸ Poikkeava ryhmittely sen sijaan hankaloittaa kokonaiskuvan hahmottamista. Systemaattinen ja yhtenäinen jaottelu on erityisen tärkeä laajoissa uudistuskokonaisuuksissa, joissa tulisi erottaa selkeästi se, mitä vaikutuksia kullakin yksittäisellä lakiehdotuksella on. Väliotsikointi edesauttaa vaikutusten kohdentumisen hahmottamista.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvio kattaa keskeiset kohderyhmät, mutta vaikutusten esitystapa jättää parantamisen varaa. Taloudelliset vaikutukset tulisi esittää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen (oikeusministeriö 2007) mukaisesti ensin vaikutuksina keskeiseen kohderyhmään, tässä tapauksessa lääkkeiden käyttäjiin ja kotitalouksiin. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutukset yrityksille, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Julkistalouden osalta tulisi kuvata vaikutukset kuntatalouteen ja valtiolle. Taloudellisten vaikutusten kohdentuminen olennaisiin kohderyhmiin selkeytyisi, jos taloudelliset vaikutukset -luvussa käytettäisiin väliotsikoita. Yhteiskunnallisissa vaikutuksissa esitetään vaikutuksia lääkkeiden käyttäjiin. Tämä kuvaus sopisi paremmin esitettäväksi taloudellisissa vaikutuksissa.⁶⁹

⁶⁶ 14. Lausunto koskien esitysluonnosta metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamista 10.2.2017, s. 3.

⁶⁷ 8. Lausunto koskien esitysluonnosta terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltolain muuttamista 23.9.2016, s. 2.

⁶⁸ Oikeusministeriö 2007.

⁶⁹ 7. Lausunto koskien lääkekorvauslakiesityksestä 15.9.2016, s. 4.

Esityksessä esitetään vaikutusarvioita useiden osatekijöiden näkökulmasta, mikä sinänsä on myönteistä, mutta menettely korostaa tarvetta koota vaikutukset yhteen keskeisimpiä vaikutusalueita koskevien otsikoiden alle.⁷⁰

Tekstin jäsentelyyn liittyvissä kannanotoissa arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös vaikutusten erotteluun. Puutteita on noussut esiin esimerkiksi taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten erottamisessa toisistaan. Myös tavoite- ja taustainformaatio tulisi erottaa varsinaisesta vaikutustenarvioinnista ja esittää hallituksen esityksen yleisen osan edeltävissä osissa.

Tekstin selkeyteen keskittyvissä kannanotoissa arviointineuvosto nostaa esiin tekstin luettavuuteen vaikuttavat seikat sekä taulukoiden, kuvioiden ja yhteenvetojen vähäisen hyödyntämisen vaikutustenarvioinnin esittämisessä. Epätarkkaa, liian teknisiä tai ei-yleiskielellistä tekstiä tulisi välttää, jotta tekstin ymmärrettävyys ei kärsisi. Esitysluonnoksissa tulisi noudattaa laatimissuhteiden⁷¹ mukaista periaatetta lyhyestä ja tiiviistä esittämistavasta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallinnollisen taakan käsitettä on käytetty esitysluonnoksessa hieman epätarkasti verrattuna siihen, mitä sillä vakiintuneesti ymmärretään (tiedonantovelvoitteiden täyttämisen aiheuttamaa taakkaa kohteille). Sääntelyn velvoitteisiin ja kustannuksiin viitattaessa tulisi joissakin tapauksissa käyttää sääntelytaakan käsitettä.⁷²

Esitysluonnos on osin vaikealukuinen ja runsaat viittaukset [EU]-asetukseen ilman tarkempaa kuvausta asiasta vaikeuttavat esitysluonnoksen ymmärtämistä. Täytäntöönpanoa koskevan lain tulisi olla erityisen selkeä, koska soveltajakunta on laaja. Ilman selkeää ohjausta on riskinä, että päädytään erilaisiin säädöskäytäntöihin ja kuluja aiheuttaviin valitusprosesseihin.⁷³

Arviointineuvosto suosittelee taulukoiden, kuvioiden ja yhteenvetojen käyttöä vaikutustenarvioinnin esittämisessä. Taulukoiden ja kuvioiden käyttö on suositeltavaa selventämään arvioituja vaikutuksia ja niiden mittaluokkaa, helpottamaan vaikutusten vertailua sekä korostamaan loppupäätelmiä. Tekstin luettavuutta voi parantaa nostamalla esimerkiksi keskeisimmät kysymykset esiin yhteenvetojen avulla.

Luonnos hallituksen esitykseksi on teknisesti tiivis ja informatiivinen. Esitysluonnos sisältää paljon numeerista tietoa, joka konkretisoi määrällisiä muutoksia. Esitysluonnoksen kaksi kuviota ovat havainnollisia kuvaamaan pienyritysmuotojen tulovirtoja. Esitysluonnoksen sisältö on jaoteltu pääsääntöisesti asianmukaisten otsakkeiden alle.⁷⁴

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu ja sisältää asianmukaisen kuvauksen lainsäädännön taustasta ja nykytilasta. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty tilastoja tutkimustietoa ja lähteet on pääosin mainittu. Useammat taulukot ja kuvat havainnollistaisivat esitystä.⁷⁵

Esitysteknisiin seikkoihin kohdistuneissa kannanotoissa on tapahtunut kehitystä arviointineuvoston toiminnan aikana. Vertailtaessa lausuntoja 1–20 ja 21–40 on tekstin jäsentelyyn liittyvät kannanotot ovat vähentyneet: ensimmäisissä lausunnoissa 90 %:ssa lausunnoista arviointineuvosto oli huomauttanut jäsentelyn puutteista, kun taas myöhemmissä lausunnoissa puutteita nostettiin esiin enää 55 %:ssa lausunnoista. Tekstin selkeyden osalta ensimmäisissä lausunnoissa puutteita oli 70 %:ssa lausunnoista. Myöhemmissä lausunnoissa puutteita oli 65 %:ssa.

⁷⁰ 15. Lausunto koskien esitystä maakunta- ja sote-järjestämisuudistuksesta 13.2.2017, s. 7.

⁷¹ Ks. Oikeusministeriö 2004.

⁷² 27. Lausunto koskien lakiesitystä vakuutusten tarjoamisesta 24.8.2017, s. 3.

⁷³ 38. Lausunto koskien esitystä tietosuojalaista 8.2.2018, s. 3.

⁷⁴ 6. Lausunto koskien esitystä yrittäjävähennyksestä 12.9.2016, s. 2.

⁷⁵ 20. Lausunto koskien alkoililakiesityksestä 24.4.2017, s. 2.

Vaikutusten kohdentuminen

Esitysluonnosten vaikutusarvioinneissa on puutteita niin vaikutusten muodostumisen kuin niiden kohdentumisen esittämisessä. Lausunnoista 95 %:ssa arviointineuvosto kiinnittää huomiota *vaikutusten muodostumisen* puutteelliseen esittämiseen. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinneissa tulisi yksilöidä ne osa-alueet, toimijat tai markkinat, joihin lakimuutoksen vaikutukset kohdistuvat ja kuvata tarkemmin, miten vaikutukset muodostuvat. Vaikutusten muodostumisen esittämistä voi parantaa esimerkiksi konkreettisten esimerkkilaskelmien avulla.

Esitystapa, jossa kustannusvaikutusten syntymistä kuvaillaan vaihtoehtoisten kehityskulkujen avulla, jättää lakiesityksen lukijalle avoimeksi, miten valtion ja muiden tahojen menoja säästävän vaikutuksen arvioidaan lopulta syntyvän. Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksen tulisi sisältää tarkempi kuvaus keskeisten vaikutusten muodostumisesta.⁷⁶

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että uudistuksen vaikutuksia verovelvollisille on arvioitu mikrosimuloinnin avulla.⁷⁷

Vaikutusten kohdentumisessa eli keskeisten kohderyhmien kattamisessa ja vaikutusten tunnistamisessa puutteita on 85 %:ssa lausunnoista. Tällöin kaikkien keskeisten kustannus-hyötynäkökulmien riittävässä esittämisessä ei olla onnistuttu. Esitysluonnoksen keskeisten vaikutusten osalta tulisi antaa ainakin suuntaa-antavat arviot ja osoittaa, mitkä vaikutukset ovat merkittäviä ja mitkä vähemmän merkittäviä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty yritysvaikutuksia puutteellisesti. Yritysvaikutusten kuvaaminen on olennaista, koska yritykset ovat tämän esitysluonnoksen keskeinen kohderyhmä. Taloustieteellistä kirjallisuutta tulisi hyödyntää yritysvaikutusten hahmottamiseksi.⁷⁸

Arviointineuvosto tuo lausunnoissaan esiin mahdollisia haasteita, jotka ovat vaikeuttaneet vaikutustenarvioiden antamista. Tällaisia seikkoja ovat esitysluonnoksen kytkeytyminen osaksi laajaa uudistuskokonaisuutta tai esimerkiksi se, että vaikutustenarviointit ovat jääneet jo EU-tasolla ohueksi.

Kannanotot vaikutusalueittain

Vaikutusten kohdentumiseen liittyvät seikat muodostavat yhden keskeisimmän kehittämis-kohteen esitysluonnoksissa. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksissa tulisi kuvata tarkemmin se mihin vaikutusalueisiin vaikutukset kohdistuvat ja miten vaikutukset lopulta muodostuvat. Tutkimuksessa selvitettiin tarkemmin *vaikutusalueisiin* kohdistuneita kannanottoja. Analyysissä huomioitiin sekä kannanotot esitysluonnoksen puutteellisuudesta tai asianmukaisuudesta että kannanoton puuttuminen. Arviointineuvosto on painottanut lausunnoissaan säädösehdo-
tusten vaikutusten arviointiohjeen mukaista jaottelua ja esittämistä. Vaikutusalueilla tarkoitetaan ohjeen mukaista erittelyä.

Lausunnoissaan arviointineuvosto ottaa kantaa esitysluonnosten taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä ympäristövaikutusten arviointeihin. Kannanotoissaan arviointineuvosto on tuonut eniten puutteita esiin *taloudellisissa vaikutuksissa*. Peräti 98 % lausunnoista sisältää huomion puutteesta taloudellisten vaikutusten esittämisessä. Arviointineuvosto ei ottanut kantaa taloudellisten vaikutusten arviointiin 3 %:ssa lausunnoista. Niissä lausunnoissa, joissa arviointineuvosto ottaa kantaa, vaikutus-

⁷⁶ 3. Lausunto koskien esitystä työttömyysturvalain muuttamisesta 22.8.2016, s. 3–4.

⁷⁷ 15. Lausunto koskien esitystä maakunta- ja sote-järjestämisuudistuksesta 13.2.2017, s. 9.

⁷⁸ 10. Lausunto koskien esitystä valtion yhtiömistuksesta annetun lain muuttamisesta 20.10.2016, s. 3.

tenarvioinneissa on aina joko täydennettävää tai korjattavaa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa parantamisen varaa on niin yritysvaikutusten, vaikutusten julkiseen talouteen, kotitalousvaikutusten sekä kansantaloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Suurimmat puutteet koskevat yritysvaikutusten arviointia, joihin arviointineuvosto esittää täydennyksiä ja korjauksia 90 %:ssa lausunnoista. Vaikutuksia julkiseen talouteen ja kotitalouksiin tulisi täydentää noin 78 %:ssa lausunnoista ja kansantaloudellisten vaikutusten arviointia 55 %:ssa lausunnoista.

Viranomaisvaikutusten osalta puutteita esitysluonnosten vaikutusten arvioinneissa on noin 73 %:ssa lausunnoista. Vaikutusten arviointi on todettu asianmukaiseksi 28 %:ssa lausuntoja. Arviointineuvosto on ottanut kantaa viranomaisvaikutusten arviointiin kaikissa lausunnoissaan. Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota erityisesti vaikutuksiin viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin. Lausunnoista 58 %:ssa esitysluonnoksen vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin oli esitetty puutteellisesti. Lisäksi arviointineuvosto on tuonut esiin puutteet organisaatioon ja henkilöstöön kohdistuviin vaikutuksiin 25 %:ssa lausunnoista, vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin 15 %:ssa lausunnoista ja vaikutukset hallinnollisiin tehtäviin ja kustannuksiin 5 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvosto on antanut myös yleisiä huomioita viranomaisvaikutusten puutteellisuudesta erittelemättä tarkemmin, mitä viranomaisvaikutusten arvioinnissa tulisi erityisesti kehittää. Arviointineuvoston kannanotot viranomaisvaikutusten arviointien puutteista ovat vähentyneet, kun ensimmäisiä lausuntoja verrataan myöhempisiin. Lausunnoissa 1–20 puutteita tuodaan esiin 80 %:ssa lausunnoista ja lausunnoissa 21–40 enää 65 %:ssa.

Kuten viranomaisvaikutusten arvioinnissa, arviointineuvoston on nostanut esiin puutteita esitysluonnosten *yhteiskunnallisten vaikutusten* arvioinneissa noin 73 %:ssa lausunnoista. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on arviointineuvoston mukaan asianmukaista noin 13 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvosto ei arvioinut yhteiskunnallisia vaikutuksia 15 %:ssa lausunnoista. Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta suurimmat puutteet vaikutusten esittämisessä on ollut vaikutuksissa yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon sekä aluekehitysvaikutuksissa, joiden vaikutustenarvioinnin puutteet arviointineuvosto nostaa esiin 35 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvosto katsoo 25 %:ssa lausunnoista, että vaikutuksia kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan tulisi arvioida tarkemmin. Lisäksi puutteita on muun muassa arvioitaessa vaikutuksia tietoyhteiskuntaan (n. 13 %), vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään (n. 13 %), sosiaalisia ja terveysvaikutuksia (10 %) sekä vaikutuksia rikoksen torjuntaan ja turvallisuuteen (5 %). Arviointineuvoston kannanotot yhteiskunnallisten vaikutusarviointien puutteista ovat lisääntyneet verrattaessa ensimmäisiä lausuntoja myöhempisiin. Lausunnoissa 1–20 puutteita tuodaan esiin 65 %:ssa lausunnoista ja lausunnoissa 21–40 80 %:ssa. Tämän voi selittää se, että toiminnan alkuvaiheissa arviointineuvosto keskittyi enemmän taloudellisten vaikutusten arviointeihin.

Ympäristövaikutusten puutteellisuuteen arviointineuvosto kiinnitti huomiota 15 %:ssa lausunnoista. Vaikutusten arvioinnit katsottiin asianmukaisiksi 15 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvosto ei ottanut kantaa ympäristövaikutusten arviointiin 70 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksissa puutteita on muun muassa arvioitaessa vaikutuksia ilmaan ja luonnon monimuotoisuuteen (n. 8 %), vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja rakennettuun ympäristöön (n. 8 %), vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen (n. 3%) sekä vaikutuksia luonnonvarojen hyödyntämiseen (n. 3 %).

Laaja-alaisuus ja suunnitelmallisuus

Lausunnoissa esitysluonnoksen valmistelun laaja-alaisuutta ja esityksen suunnitelmallisuutta koskevissa kannanotoissa selkeimpinä kehittämiskohteina ovat kansainvälisten vertailujen

sekä sidosryhmäaineistojen tehokkaampi hyödyntäminen. Kansainvälisiä kokemuksia esittää puutteellisesti ja erilaisia tutkimustuloksia sekä selvityksiä hyödynnetään liian vähän. Lausunnoista 70 %:ssa arviointineuvosto katsoo, että *kansainvälisten vertailujen* esittäminen esitysluonnoksessa kaipaakaan täsmennyksiä ja lisäyksiä. Kansainvälisten kokemusten avulla pystytään valottamaan eri toimintamallien toimivuutta. Vertailussa esitysluonnoksissa puutteelliseksi usein kuitenkin jää valittujen verrokkimaiden perustelut sekä sen esittäminen, onko jonkin valitun vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut ehdotettaviin ratkaisuihin. Arviointineuvosto on lausunnoissaan alleviivannut sitä, että kansainvälisistä kokemuksista saadaan tukea erityisesti vaikutusten arviointiin esimerkiksi kokonaisuudistuksissa, erilaisten mallien toimivuudessa ja vaikuttavuudessa sekä ratkaisujen hyvien ja huonojen puolien ilmentämisessä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että ulkomaisia esimerkkejä on esitelty luonnoksessa. Esittelyssä tulisi kuitenkin keskittyä vain relevantteihin malleihin ja analysoida niiden merkitystä lain toteuttamisvaihtojen arvioitaessa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten kansainvälisiä esimerkkejä on hyödynnetty uudistuksessa, pl. pohdinta lehtijakelun liittämisestä yleispalvelun piiriin. Arviointineuvosto suosittelee esimerkiksi taulukkojen käyttöä esityksen kansainvälisten esimerkkien havainnollistamiseksi.⁷⁹

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että Suomen järjestelmän erityispiirteet on tuotu esiin verrattuna muihin Pohjoismaihin. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että pohjoismaisista kokemuksista on otettu jossain määrin oppia uuden osuuskuntamallin kehittämiseen, mikä on myönteistä.⁸⁰

Kannanotot arviointineuvoston lausunnoissa kansainvälisten vertailujen puutteellisuudesta ovat jonkin verran lisääntyneet myöhemmissä lausunnoissa ensimmäisiin verrattuina. Lausunnoissa 1–20 puutteita oli 65 %:ssa kun taas lausunnoissa 21–40 puutteita oli 75 %:ssa.

Huolimatta siitä, että useissa esitysluonnoksissa käytetään sidosryhmäaineistoja vaikutusten arvioinnissa, arviointineuvosto on 50 %:ssa lausunnoista osoittanut kehittämistarpeita *sidosryhmäaineistojen hyödyntämisessä*. Sidosryhmäaineistoja ovat erilaiset selvitykset ja arviointimallit tai esimerkiksi U-kirjelmät, joiden avulla säädösehdotuksen potentiaalisia vaikutuksia voidaan arvioida. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksissa sidosryhmäaineistojen käyttäminen jää joissain tapauksissa pintapuoliseksi. Sidosryhmäaineistojen avulla kartutetaan erityisesti vaikutusten arvioinnin tietopohjaa. Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan kattavasti konkreettisia esimerkkejä hyödyllisistä tutkimuksista ja muista lähteistä.

Esitysluonnoksessa hyödynnetään aihepiirin tutkimustietoa varsin vähän, mikä näkyy vaikutusarvioinnin kapeutena.⁸¹

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on tuotu esiin EU:n teollisoikeuksien viraston tutkimus PK-yritysten innovaatioiden suojaamiskeinoista. PK-yritykset ovat perinteisesti suojanneet vähemmän innovaatiotaan ja turvautuneet enemmän liikesalaisuuksiin kuin patentteihin. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin arvioida vaikutuksia erikokoisille suomalaisille yrityksille tutkimustiedon ja Suomen yritysrakenteen perusteella. Lisäksi tulisi arvioida, vaikuttaako liikesalaisuuslaki mahdollisesti patenttien hakemiseen.⁸²

Arviointineuvoston huomautukset sidosryhmäaineistojen hyödyntämisestä ovat kuitenkin vähentyneet verrattaessa ensimmäisiä ja myöhempiä lausuntoja. Lausunnoissa 1–20 puutteita on 60 %:ssa lausunnoista ja lausunnoissa 21–40 enää 40 %:ssa.

Arviointineuvosto tuo esiin puutteita *sidonnaisuuksien* esittämisessä 38 %:ssa lausunnoista. Sidonnaisuudet muihin säädösehdotuksiin voivat vaikuttaa esitysluonnoksen potentiaaliin

⁷⁹ 12. Lausunto koskien esitystä postilain muuttamisesta 16.1.2017, s. 2.

⁸⁰ 25. Lausunto koskien esitystä asumisoikeuslainnoista 30.6.2017, s. 2.

⁸¹ 35. Lausunto koskien esitystä siviilitiedustelulaista 21.12.2017, s. 1.

⁸² 40. Lausunto koskien esitystä liikesalaisuuslaiksi 9.3.2018, s. 4.

vaikutuksiin yhtymäkohtien ja riippuvuuksien kautta. Tämän vuoksi sidonnaisuuksien huomiointi on tärkeä osa säädöshankkeen suunnittelua. Esitysluonnoksissa puutteita on esimerkiksi siinä, ettei sidonnaisuuksia tuoda tarpeeksi esiin, mutta myös siinä, että toisiinsa liittyvien uudistusten vaikutuksia on vaikeaa erottaa toisistaan. Sidonnaisuuksien huolellinen kuvaus edesauttaa sekä vaikutusten muodostumisen hahmottamista kyseisessä esitysluonnoksessa että esitysluonnosten keskinäisten yhteyksien hahmottamista. Erityisesti laajoissa uudistuskokonaisuuksissa arviointineuvosto on painottanut, että toisiinsa liittyvien esitysluonnosten tulisi noudattaa yhtenäistä vaikutusarviointin esittämistapaa. Arviointineuvoston mukaan yhtenäinen esittämistapa on perusedellytys kokonaiskuvan muodostamiseksi uudistusten vaikutuksista. Laajan uudistuksen hallitseminen voi muodostua lukijalle haastavaksi, erityisesti kun itse vaikutusten arvioiminen useiden toisiinsa liittyvien esitysluonnosten osalta on vaikeaa. Kaikkien esitysten lopullisesta sisällöstä ei välttämättä ole tietoa. Sidonnaisuuksissa tulisi myös huomioida mahdollisesti kumulatiivinen sääntely, jolloin tulee varmistua eri säännösten saman sisältöisyydestä. Asiasta tulee kirjata esitysluonnokseen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitystä ei ole kytketty tuomioistuinten keskushallinnon uudistamiseen. Käräjäoikeuksien rakenteen muuttamisella on kuitenkin yhteys tuomioistuin keskushallintoon, joten asiaa olisi luonteva käsitellä esitysluonnoksessa.⁸³

Esitysluonnos liittyy laajempaan uudistuskokonaisuuteen. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi osin toistaa arvioita, joita esitetään siviilitiedustelulakia koskevan esitysluonnoksen vaikutusarvioissa. Esitysluonnosta lukevan on paikoin vaikeata erottaa ehdotettavien sotilas- ja siviilitiedustelulakien sekä osin myös tiedustelun valvontaa koskevia vaikutuksia toisistaan. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi selvemmin erottaa sotilastiedustelulain itsenäinen vaikutus muiden tiedustelulakien vaikutuksista.⁸⁴

Arviointineuvoston myöhemmissä lausunnoissa on selvästi enemmän huomioita sidonnaisuuksien esittämisen puutteellisuudesta. Lausunnoissa 1–20 puutteita on nostettu esille 20 %:ssa. Lausunnoissa 21–40 puutteita tuodaan esille 55 %:ssa.

Osassa lausunnoista arviointineuvosto on nostanut esiin *tarpeen lisävoimavaroille*. Lisävoimavarojen osoittaminen lainvalmistelussa voisi arviointineuvoston lausuntojen mukaan olla hyödyksi erityisesti määrällisten arvioiden tekemiseksi ja riittävän taloudellisen osaamisen takaamiseksi. Arviointineuvosto on nostanut esiin mahdollisen lisävoimavarojen tarpeen 30 %:ssa lausunnoista. Arviointineuvoston lausunnoissa lisävoimavarojen tarve tuodaan esiin sekä yleisenä mainintana että yksityiskohtaisemmassa ja tarpeen tarkemmin osoittavana huomiona.

Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen ja mielekkään vaikutusarviointiasetelman aikaansaamiseksi. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osallistuminen on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.⁸⁵

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu lukumääräisesti sitä, kuinka moni työnantaja voisi periaatteessa perustaa eläkesäätiön tai -kassan. Kokonaisuutena yritysvaikutusarvio on kuitenkin hyvin

⁸³ 13. Lausunto koskien esitystä tuomioistuinlain muuttamisesta 16.1.2017, s. 2.

⁸⁴ 33. Lausunto koskien esitystä sotilastiedustelulaista 21.12.2017, s. 3.

⁸⁵ 8. Lausunto terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltolakeja koskevasta esityksestä 23.9.2016, s. 4.

puutteellinen. Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio eläkesäätiöiden ja -kassojen määrän lisääntymisestä ja sen vaikutuksista. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan arvioinnissa tulisi käyttää esimerkiksi riippumatomia asiantuntija-arvioita.⁸⁶

Mahdollinen tarve lisävoimavaroille on tuotu esiin selkeästi useammin arviointineuvoston ensimmäisissä lausunnoissa. Lausunnoissa 1–20 mahdollinen tarve lisävoimavaroille osoitettiin 45 %:ssa lausunnoista, kun taas lausunnoissa 21–40 enää vain 15 %:ssa.

Neljäsosassa lausuntoja arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että nykylainsäädännöstä ja aiemmista uudistuksista saatuja *kansallisia kokemuksia* olisi voitu hyödyntää esitysluonnoksissa paremmin. Mikäli aiempia uudistuksia on tehty, saa niistä hyödyllistä tietoa vaikutusten arviointiin. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella saatujen kokemusten ja nykytilan huolellisen analyysin avulla tulee osoittaa lain muutoksen tarpeellisuus.

Suomessa on aiemmin vuosina 1999, 2004 ja 2011 tiukennettu vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumista koskevaa sääntelyä. Sääntelyn lisäämisestä saadut kokemukset jäävät esitysluonnoksessa kuitenkin vähälle huomiolle. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioiden tekemisessä tulisi hyödyntää kokemuksia ja tutkimustietoa aiemmin Suomessa tai muissa maissa toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista (oikeusministeriö 2007). Esitysluonnoksessa ei käsitellä tai kuvata aiempien toimenpiteiden vaikutuksia tai niistä saatuja kokemuksia, mikä on merkittävä puute.⁸⁷

Lausunnoissa 1–20 arviointineuvosto osoitti puutteita kansallisten kokemusten hyödyntämisessä 40 %:ssa lausunnoista. Lausunnoissa 21–40 puutteita tuotiin esiin vain 10 %:ssa.

Muut huomiot

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksen tulee sisältää suunnitelma *vaikutusten jälkikäteisseurannasta* erityisesti silloin, kun vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä tai niiden etukäteisarviointi on ollut hankalaa. Vaikutusten arviointi voi olla haastavaa esimerkiksi, kun kyseessä on niin sanottu mahdollistava lakiesitys tai vaikeasti ennustettava ilmiö. Arviointineuvoston lausunnoista noin 38 %:ssa jälkiseurannan järjestäminen tai sen kuvaaminen esitysluonnoksessa on ollut puutteellista. Arviointineuvosto painottaa lausunnoissaan, että suunnitelma jälkikäteisseurannan toteuttamisesta tulee esittää pelkkää kuvailua syvemmin. Pelkkä neutraali seuranta ei vastaa säädösten jälkiarvioinnin tarpeita. Arviointineuvoston mukaan konkreettisessa suunnitelmassa tulee esimerkiksi esittää pätevä vertailukohta ja aikataulu toteutuksesta.⁸⁸

Esitysluonnoksen sisältämien toimenpiteiden vaikutusten jälkikäteisseurannasta ei esitetä suunnitelmaa tai ehdotuksia. Arviointineuvoston näkemys on, että lakiesityksen pitäisi sisältää ehdotus/suunnitelma jälkikäteisarvion tekemisestä erityisesti silloin, kun vaikutusten oletetaan olevan merkittäviä ja kun etukäteisarviota ei perustellusta syystä johtuen voida tehdä. Suunnitelmallinen jälkikäteisarviointi on suositeltavaa, koska systemaattisesti toteutettu jälkikäteen tehtävä arviointi antaa paremmat mahdollisuudet saada olennaista tietoa toimenpiteiden vaikutuksista. Jälkikäteisarviointi mahdollistaa osaltaan myös parempien etukäteisarvioiden tekemisen, jos säädöksiä myöhemmin muutetaan. Arvioinnin suunnitelmallinen toteuttaminen voi mahdollistaa myös myöhemmät tietoon perustuvat politiikkamuutokset.⁸⁹

⁸⁶ 18. Lausunto eläkesäätiöt ja kassat -esityksestä 8.3.2017, s. 4.

⁸⁷ 9. Lausunto koskien esitystä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 14.10.2016, s. 3.

⁸⁸ Lainvalmisteluohjeissa ei ohjeisteta, millä tarkkuudella hallituksen esityksissä tulisi kuvata jälkikäteisseurannan toteuttaminen.

⁸⁹ 9. Lausunto koskien esitystä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 14.10.2016, s. 3.

Arviointineuvoston huomautukset ja kannanotot jälkiseurannan puutteista ovat lisääntyneet myöhemmissä lausunnoissa. Lausunnoissa 1–20 puutteita tuodaan esiin 30 %:ssa ja lausunnoissa 21–40 puutteita ilmoitetaan 45 %:ssa lausuntoja.

Kolmasosassa lausunnoista arviointineuvosto nostaa esiin *hallitusohjelmasta johtuvat tarpeet*. Arviointineuvoston mukaan tietyissä tapauksissa hallitusohjelman kirjaukset korostava seikkoja, joita tulisi käsitellä esitysluonnoksissa. Keskeisenä seikkana on sääntelytaakan ilmentäminen ja siitä seuraavien vaikutusten esittäminen. Sääntelytaakkaa tulisi käsitellä niin hallinnon, kotitalouksien, yritysten kuin julkisen sektorin osalta. Lisäksi arviointineuvosto on katsonut, että hallitusohjelman keskeiset tavoitteet voivat korostaa vaikutustenarvioinnin tärkeyttä tiettyjen vaikutusalueiden osalta.

Täsmällisyyden vuoksi olisi aiheellista puhua sääntelytaakasta, joka kattaa kaikki lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvat kustannukset, kun taas hallinnollinen taakka sisältää ainoastaan lakisääteisistä tiedonantovelvollisuuksista aiheutuvat kustannukset. Toinen huomionarvoinen näkökohta olisi ollut sen painottaminen, että sääntelytaakka kohdistuu suhteellisesti huomattavasti ankarammin pienyrityksiin kuin suurempiin yrityksiin.⁹⁰

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkemmin hallituksen tavoitteet avoimeen tietoon liittyen, sekä linjaukset avoimen datan periaatteista ja tavoitteista. Asiaan viitataan esitysluonnoksessa vain ohimennen.⁹¹

Osa esitysluonnoksista ovat ns. *EU-liitännäisiä hallituksen esityksiä*, jotka perustuvat pääosin direktiivin täytäntöönpanoon.⁹² Direktiivit sitovat jäsenmaita saavutettavan tavoitteen osalta, mutta jättävät toteuttamisen keinot jäsenvaltion päätettäväksi. EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyy erityisiä piirteitä, jotka lainvalmistelussa tulisi huomioida. Arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan huomiota erityisesti direktiivien minimivaatimusten selkeään esittämiseen ja kansallisen liikkumavaran käytön sekä vähimmäistason ylittävän lisäsääntelyn (*gold plating*) perusteluihin. Kannanottoja EU-liitännäisten esitysluonnosten puutteellisesta esittämisestä on noin 13 %:ssa aineiston lausunnoista. Esitysluonnoksissa tulisi selvästi tuoda esiin se, miltä osin direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa ja mikä on kansalliseen harkintaan perustuvaa lisäsääntelyä ja tuoda valitun täytäntöönpanotavan vaikutukset esiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnokseen on selvästi lisätty kansalliset sääntelyesitykset, jotka ylittävät direktiivin vaatimukset. Sääntelyn tarvetta ja merkitystä on joissakin tapauksissa perusteltu asianmukaisesti. Esimerkiksi yksinkertaisen vakuutusmuotoisen tuotteen (ns. execution only) osalta on huolellisesti perusteltu, miksi direktiivin ylittävää sääntelyä ei tarvita. Esitysluonnoksessa on kuitenkin verrattain pitkä lista direktiivin ylittävää kansallista sääntelyä, josta ei käy selvästi ilmi, ylläpidetäänkö sillä lähinnä nykyistä sääntelyä vai onko sillä jokin muu tarkoitus. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, miltä osin kansallinen lisäsääntely on lähinnä teknistä ja miltä osin sääntelyllä on muita tavoitteita.⁹³

3.3. Yhteenveto lausuntojen analyysistä

Toistaiseksi arviointineuvoston lausunnot muodostuvat suurimmaksi osaksi korjausehdotuksista, joissa arviointineuvosto suosittelee korjaamaan esitysluonnoksen vaikutustenarviointia. Tutkimuksessa selvitettiin mihin arviointineuvosto kiinnittää huomiota ja mihin huomiot keskit-

⁹⁰ 1. Lausunto koskien esitystä liikennekaaresta 17.6.2016, s. 7.

⁹¹ 26. Lausunto koskien esitystä liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta 8.8.2017, s. 4.

⁹² Joissain tapauksissa myös EU-asetus voi edellyttää kansallisia toimia.

⁹³ 27. lausunto koskien esitystä vakuutusten tarjoamisesta 24.8.2017.

tyvät. Tutkimuksen perusteella suurin osa arviointineuvoston kannanotoista keskittyy vaikutusten kohdentumiseen, perustelujen kestävyys ja esitysteknisiin seikkoihin. Osin teemat ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa ja voivat olla myös päällekkäisiä. Kannanotoissa eri teemojen alla painottuvat kuitenkin eri tekijät. Vaikutusalueita tarkasteltaessa kannanotot ovat keskittyneet erityisesti taloudellisten vaikutusten ja viranomaisvaikutusten arviointeihin. Lainvalmistelun kriittisimpinä kehittämiskohteina voidaan todeta huolellisempi vaikutusten muodostumisen ja kohdentumisen kuvaus, määrällisten arvioiden lisääminen ja syventäminen, tekstin selkeä jäsentely sekä kansainvälisten kokemusten laajempi hyödyntäminen. Arviointineuvosto on kuitenkin lausunnoista 85 %:ssa todennut, että esitysluonnoksen pohjalta on mahdollista saada yleisen tason käsitys esityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Lausunnoissa esitettyjen kannanottojen perusteella on vaikea arvioida arviointineuvoston mahdollisia vaikutuksia lainvalmisteluun. Osa muutoksista voi johtua lainvalmistelun kehittämisenä, osa arviointineuvoston huomioiden painopisteen muuttumisena. Verrattaessa korjausehdotusten, suositusehdotusten ja vakavien huomioiden määriä ensimmäisten ja myöhempien lausuntojen välillä, on arviointineuvoston antamien korjausehdotusten määrä kasvanut myöhemmissä lausunnoissa⁹⁴.

Sen sijaan tiettyjen teemojen osalta voidaan todeta, että kehitys vaikuttaisi olevan positiivista ja arviointineuvoston huomautukset puutteista ovat vähentyneet. Positiivista kehitystä on havaittavissa erityisesti perustelujen kestävyyttä koskevien seikkojen osalta, jonka teemaan lukeutuvat esimerkiksi kannanotot vaihtoehtojen toteuttamistapojen esittämisestä ja laadullisten arvioiden antamisesta. Perustelujen kestävyys teeman kannanototyyppien kehitys on ollut positiivista, vaikkakin määrällisten arvioiden ja lähdeviittausten puutteellisuutta koskevia kannanottoja oli suunnilleen yhtä paljon. Toinen teema, jossa kehitystä on selkeästi havaittavissa, on esitystekniset seikat. Erityisesti tekstin jäsentelyyn on kiinnitetty jäljemmissä esitysluonnoksissa huomiota, sillä arviointineuvoston kannanottojen määrä tekstin jäsentelyn puutteista on tippunut 90 %:sta 55 %:iin. Arviointineuvoston kannanotot esitysluonnosten vaikutusarviointien kehittämiskohteista ovat lisääntyneet selkeästi muun muassa arvioissa yhteiskunnallisista vaikutuksista, sidonnaisuuksien esittämisestä ja jälkikäteis seurannan suunnitelman esittämisestä.

Vaikutustenarvioinnin täydennys- ja korjaussuositusten lisäksi arviointineuvosto on nostanut esiin myös esitysluonnoksen onnistumisia sekä tuonut esiin myös muita arvioinnin myönteisiä piirteitä. Esimerkkejä esitysluonnosten vaikutusarvioinnin osittaisista onnistumisista löytyi muun muassa yleisen tason kuvan esittämisessä esitysluonnoksen potentiaalisista vaikutuksista, kansainvälisen vertailun toteuttamisessa, sidosryhmäaineiston hyödyntämisessä sekä lähdeviittausten antamisessa. Tällöin arviointineuvosto oli pääosin tyytyväinen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin esittämiseen ja menettelytapoihin eikä tuonut esiin kehittämiskohteita.

Esimerkkejä vaikutusarvioiden onnistumisista

Lausunnossa tulotietojärjestelmästä 20.9.2017 esitysluonnoksessa on onnistuttu verrattain hyvin tuomaan esiin *esitysluonnoksen potentiaaliset vaikutukset*. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksen pohjalta saa vaivatta käsityksen lainmuutoksen tarpeesta, tavoitteista, kohderyhmistä ja esityksestä. Tätä edesauttavat erityisesti määrälliset ja laadulliset kuvaukset, jotka antavat hyvän käsityksen mahdollisista vaikutuksista.

Lausunnossa vakuutusten tarjoamisesta 24.8.2017 esitysluonnoksessa on onnistuttu esimerkiksi tuomaan esiin valmistelussa käytetty *lähdeaineisto*. Arviointineuvoston mukaan esi-

⁹⁴ Lausunnoista 1–20 korjausehdotuksia oli 60 %, suositusehdotuksia 30 % ja vakavia huomioita 10 %. Lausunnoista 21–40 korjausehdotuksia oli 85 %, suositusehdotuksia 10 % ja vakavia huomioita 5 %.

tysluonnoksessa käytetty lähdeaineisto ja vaikutusarvioinnin menettelyt on selostettu avoimesti ja läpinäkyvästi. Esitysluonnoksesta saa käsityksen siitä, mihin vaikutusten arviointi perustuu. Esitysluonnoksessa on muutoinkin hyödynnetty tiivistelmien käyttöä ja noudatettu säädösvalmisteluohjeita. Myönteistä on se, että esitysluonnosta valmisteltaessa on hyödynnetty asiantuntijaryhmää ja käytetty monipuolisesti sidosryhmäaineistoja. Arvioinnin menettelytapa on arviointineuvoston mukaan esimerkillinen.

Lausunnossa maakunta- ja sote-järjestämisuudistuksesta 13.2.2017 esitysluonnoksessa on onnistuttu *sidosryhmäaineistojen ja lisävoimavarojen hyödyntämisessä*. Esitysluonnosta on valmisteltu tiiviissä vuorovaikutuksessa tutkimusyhteisön kanssa, joka on arviointineuvoston mukaan erityisen positiivinen piirre. Esitysluonnoksessa on myös hyödynnetty ja vaikutusarvio on useissa kohdissa perustettu aiemmin teetettyihin selvityksiin tai tutkimuksiin, jotka ovat lukijan saatavilla. Esitysluonnoksessa on pyritty kattavaan ja perusteellisen vaikutusten arviointiin ja sen esittämiseen. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksen mukainen menettelytapa ja tiivis vuorovaikutus tutkimusyhteisön kanssa on suositeltava lähestymistapa myös muissa saman luonteisissa laajoissa uudistuksissa.

Lausunnossa asumisoikeusasuntoesityksestä 30.6.2017 arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksen *kansainvälisessä vertailussa* on pohdittu Suomen järjestelmän erityispiirteitä verrattuna muihin Pohjoismaihin ja tuotu esiin se, miten vertailua ollaan hyödynnetty parhaan mahdollisen toteutuskeinon valitsemiseksi.

4. ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN VAIKUTUS HALLITUKSEN ESITYKSIIN

Hankkeessa arvioitiin lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikutusta lopulliseen säädösehdotukseen. Arviointi tapahtui kahdella tavalla. Ensinnäkin arviointineuvoston 40 ensimmäisen lausunnon kohteena olleiden esitysluonnosten lopullisista hallituksen esityksistä analysoitiin, miten arviointineuvoston lausunnot on kuvattu sekä miten esityksissä kuvataan lausuntoihin reagoiminen. Toiseksi jokaiselta ministeriöltä sekä valtioneuvoston kanslialta valittiin tarkasteluun yksi esitys. Arvioinnissa verrattiin säädösehdotuksen luonnosta lopulliseen hallituksen esitykseen suhteessa siihen, mitä arviointineuvosto on lausunnoissaan tuonut esille. Arviointineuvosto arvioi myös itse omien lausuntojensa huomioimista lopullisissa säädösehdotuksissa. Arviointineuvosto on itse arvioinut, että vuonna 2017 esittämistä suosituksista on huomioitu 36 % kokonaan ja osittain 15 %. Vastaavasti hieman alla puolessa kannanottoja ministeriöt eivät ole huomioineet lainkaan arviointineuvoston lausuntoja.⁹⁵

Analyysin avulla voidaan tarkastella lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikutusta lyhyellä aikavälillä ministeriöiden lainvalmisteluun. Samalla analyysin avulla voidaan arvioida ministeriöiden lainvalmistelun avoimuutta tarkastelemalla, miten hallituksen esityksissä kuvataan arviointineuvoston lausunnot ja lausuntoihin reagoiminen.

4.1. Arviointineuvoston lausuntoihin viittaaminen lopullisissa hallituksen esityksissä

Yhtenä tavoitteena tutkimuksessa oli selvittää, kuinka tarkasti lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin viittaaminen on tapahtunut lopullisissa hallituksen esityksissä. Arviota varten analysoitiin 38 lopullista hallituksen esitystä, joiden luonnokset ovat olleet arviointineuvoston käsiteltävänä.⁹⁶ Tiedot siitä, että esitys on ollut arviointineuvoston lausuttavana, ja miten siihen on reagoitu lopullisessa hallituksen esityksessä, sisällytetään yleensä hallituksen esityksen *asian valmistelua* koskevaan lukuun. Tutkituista 38:sta hallituksen esityksestä seitsemässä arviointineuvoston lausunnon käsittely oli tehty sille erikseen nimetyssä alaluvussa (18 %). Muutoin arviointineuvoston lausunto mainittiin hallituksen esityksissä yleensä yhdessä muiden lausunnonantajien kanssa.

Tarkastelluissa hallituksen esityksissä olevat viittaukset lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin on analysoitu arvioimalla erikseen sekä arviointineuvoston lausunnon kuvailu hallituksen esityksissä että lausuntoihin reagoiminen, eli esitykseen tehdyt korjaukset. Hallituksen esitysten viittaukset arviointineuvoston lausuntoihin on jaoteltu neljään ryhmään sen mukaan, kuinka yksityiskohtainen arviointineuvoston lausunnon ja sen perusteella tehtyjen toimenpiteiden kuvailu on lopullisessa hallituksen esityksessä.

Arviointineuvoston lausuntojen kuvaaminen hallituksen esityksissä on luokiteltu *'yleisellä tasolla'* -tasoiseksi, jos arviointineuvoston lausuntoihin on ainoastaan viitattu antamalla perustiedot, pinnallisella kuvailulla tai ilman mitään kuvailua. Tällaisissa hallituksen esityksissä on yleensä vain kerrottu esitysluonnoksen olleen arviointineuvoston arvioitavana sekä lausunnon antopäivämäärä. Sellaisissa hallituksen esityksissä, joissa on selkeästi kuvailtu arviointineuvoston lausunnoissaan esittämiä huomioita ja korjausehdotuksia, on tässä kuvattu *osittain*

⁹⁵ Valtioneuvoston kanslia 2018.

⁹⁶ Arviointineuvoston 40 ensimmäisen lausunnon perusteella. Kahta hallituksen esitystä ei ollut annettu analysointivaiheessa.

yksityiskohtaisiksi. Hallituksen esityksessä olevaa arviointineuvoston lausunnon kuvailua on pidetty *kattavana*, jos kuvailu on ollut laajaa. Tällöin arviointineuvoston tekemät huomiot tuodaan esityksessä esille kertomalla samalla, miksi arviointineuvosto on päättänyt näkemykseensä. Lisäksi arviointineuvoston lausunnon perusteella tuodaan esille yksityiskohtaista tietoa esityksen vaikutuksista ja asiaa valmisteleva ministeriö tuo esille omaa pohdintaa arviointineuvoston lausunnosta. Jos hallituksen esityksessä ei ole käsitelty arviointineuvoston lausuntoa ja/tai esitelty korjaavia toimenpiteitä, nämä kohdat on sijoitettu ryhmään *ei mainintaa lopullisessa esityksessä*.⁹⁷ Esimerkiksi seuraavia hallituksen esityksiä vertaamalla voidaan havaita selkeitä eroja arviointineuvoston lausuntojen kuvailun yksityiskohtaisuudessa:

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut luonnoksen hallituksen esitykseksi ja antanut siitä lausuntonsa (*yleisellä tasolla*).⁹⁸

...Neuvosto on lisäksi suositellut, että esitystä täydennetään kuvauksella arvioidun verotuottovaikutuksen taustalla olevista laskuoletuksista ja laskentata- vasta sekä kuvauksella verotulojen muuttumisen mekanismeista ja mahdollisen muutoksen määrästä sekä arviolla muutoksesta kansantaloudelle aiheutuvista hyödyistä ja kustannuksista (*osittain yksityiskohtainen*).⁹⁹

...Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että normien purkamisessa markkinoille- pääsyn helpottuminen ja lupamenettelyssä säästynyt aika ovat todennäköi- sesti olennaisempia vaikutuksia yrityksille kuin itse lupaan tai rekisteröintiin liit- tyvät maksut. Tätä tulisi korostaa esitysluonnoksessa enemmän (*kattava*).¹⁰⁰

Samanlainen ryhmittely on tehty, kun hallituksen esityksessä on kerrottu, miten arviointineu- voston lausuntoon on reagoitu. Esitys on arvioitu *yleiselle tasolle kuuluvaksi*, jos toimenpitei- den esittely on ollut pinnallista ja epämääräistä. Esitys on *osittain yksityiskohtainen*, jos siinä on kerrottu selvästi, miten esitysluonnosta on täydennetty ja valittuja toimenpiteitä on konkre- tisoitu esimerkkien avulla. *Kattavaksi* toimenpiteiden kuvaus on arvioitu silloin, jos ne on seli- tetty esityksessä laajasti ja monipuolisesti, niitä on konkretisoitu esimerkkien avulla sekä va- litut toimenpiteet on perusteltu. Lisäksi kattavassa esityksessä yleensä myös perustellaan, miksi jotakin arviointineuvoston kritisoidua seikkaa ei ole voitu korjata tai ei ole katsottu ole- van tarpeen korjata. Esimerkiksi seuraavat esimerkit tutkittavista esityksistä kuvaavat toimen- piteiden kuvailun yksityiskohtaisuutta:

”...Esitysluonnosta on täydennetty lainsäädännön arviointineuvoston suositte- lemalla tavalla siltä osin, kun täydentämistä on pidetty mahdollisena (*yleisellä tasolla*).”¹⁰¹

”... Esitysluonnosta on täydennetty neuvoston esityksen mukaisesti vaikutus- arviointien sisältöä selkeyttämällä ja ryhmittelemällä tekstiä uudelleen, täyden- tämällä taloudellisten vaikutusten arviointeja niin yritysten kuin kotitalouksien osalta, tuotu esiin kokonaistaloudellinen arvio esityksen tuotoista ja kustannuk- sista sekä täydennetty vaikutusarviointeja kauttaaltaan joko numeerisesti tai verbaalisesti, koska tiettyjä arvioita ei ole voitu tehdä hyödyntäen tarkkoja eu- romääräisiä arvioita (*osittain yksityiskohtainen*).”¹⁰²

”...Lisäksi vaikutusten arviointia on täydennetty siltä osin, kuin se on ollut mah- dollista eli ottaen huomioon esityksessä kuvatut tietopohjaan liittyvät epävar- muustekijät. Esityksen yritysvaikutuksia ja kunnallistaloudellisia vaikutuksia on betoniasemien osalta täydennetty suuntaa-antavilla euromääräisillä arvioilla,

⁹⁷ Tällaisia esityksiä ovat olleet esimerkiksi HE 224/2016 vp, s. 51 sekä HE 265/2016 vp, s. 17; joissa ei selkeästi kerrota, miten arviointineuvoston lausun- toon on reagoitu.

⁹⁸ HE 210/2016 vp, s. 23.

⁹⁹ HE 176/2016 vp, s. 16.

¹⁰⁰ HE 8/2017 vp, s. 39.

¹⁰¹ HE 210/2016 vp, s. 23.

¹⁰² HE 272/2016 vp, s. 61.

jotka perustuvat käytettävissä oleviin asfalttiasemia koskeviin tietoihin (lupahakemuksen ja rekisteröinti-ilmoituksen käsittelyaika, hinnoittelu ja yrityksille koituva hallinnollinen taakka) (*kattava*).”¹⁰³

Seuraavassa taulukossa on esitetty, miten arviointineuvoston lausunnon kuvaaminen ja siihen reagoiminen on jakaantunut tutkittavissa hallituksen esityksissä.

Taulukko 1. Arviointineuvoston lausunnon kuvaamisen ja siihen reagoimisen jakaantumisesta hallituksen esityksissä.

		Lausuntoon reagoiminen HE:ssä				
		Ei mainintaa	Yleisellä tasolla	Osittain yksityiskohtaisesti	Kattavasti	Yhteensä
Lausunnon kuvaus HE:ssä	Ei mainintaa	3 %	0 %	0 %	0 %	3 %
	Yleisellä tasolla	11 %	29 %	0 %	0 %	39 %
	Osittain yksityiskohtaisesti	0 %	18 %	18 %	0 %	37 %
	Kattavasti	3 %	0 %	5 %	3 %	21 %
	Yhteensä	16 %	58 %	24 %	3 %	100 %

Valtaosa sekä lausuntojen kuvaamisesta (39 %) että niihin reagoinnista (58 %) hallituksen esityksissä on ollut yleisellä tasolla tapahtuvaa. Osittain yksityiskohtaisesti arviointineuvoston lausuntoa on kuvattu jopa 37 %:ssa tutkittavista esityksistä ja kattavastikin lausunnon kuvaaminen on tapahtunut 21 %:ssa esityksistä. Yhdessä hallituksen esityksessä ei mainittu arviointineuvoston lausuntoa lainkaan. Tämä johtui ministeriön huolimattomuudesta säädöshetimituksen viimeistelyssä. Ministeriö pystyi toimittamaan arviointineuvostolle selvityksen lausunnon huomioimisesta välittömästi sitä kysyttäessä.

Lausuntoon reagoiminen on kuvattu osittain yksityiskohtaisesti noin 24 %:ssa esityksistä. Valtaosassa hallituksen esityksiä arviointineuvoston kuvaaminen ja siihen reagoiminen on kerrottu joko yleisellä tasolla tai osittain yksityiskohtaisesti. Jopa 16 %:ssa esityksistä arviointineuvoston lausunnossa esitettyihin huomioihin reagoiminen on jätetty pois lopullisesta esityksestä. Tästä voidaan päätellä, että lopullisiin hallituksen esityksiin liitetään jonkinlainen maininta arviointineuvoston lausunnosta. Lopullisesta esityksestä saatetaan kuitenkin helpommin jättää pois, miten lausuntoon on reagoitu.

Tutkittavista esityksistä myös suurin osa on ollut sellaisia, joissa sekä kuvaaminen että reagoiminen on tapahtunut yleisellä tasolla (29 %). Noin 18 %:ssa muita esityksiä sekä kuvaaminen että reagoiminen on tapahtunut osittain yksityiskohtaisesti. Saman verran tutkituissa esityksissä on ollut sellaisia, joissa ainoastaan lausunnon kuvaus on tapahtunut osittain yksityiskohtaisesti, mutta reagoiminen vain yleisellä tasolla. Jopa 11 %:ssa tutkituista esityksistä arviointineuvoston lausuntoa on ainoastaan kuvailtu, mutta ei ole kerrottu, miten lausuntoon on reagoitu. Vain yhdessä hallituksen esityksessä (3 %) sekä lausunnon kuvaus että siihen reagoiminen on ollut kattavaa.

¹⁰³ HE 8/2017 vp, s. 39.

Tulokset vahvistavat, että hallituksen esitykset sisältävät lähes aina maininnan, onko esitys ollut lainsäädännön arviointineuvoston tarkastelussa. Lisäksi tulosten perusteella johtopäätöksenä voidaan esittää, että mitä yleisemmin arviointineuvoston lausuntoa kuvataan lopullisessa esityksessä, sitä yleisemmälle tasolle jää myös lausuntoon reagoimisen kuvaaminen.¹⁰⁴ Suositeltavaa olisikin, että lopullisissa hallituksen esityksissä arviointineuvoston lausunnon kuvaaminen ja siihen reagoiminen selvitettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Tämä edistäisi paremmin lainvalmistelun avoimuuteen liittyviä tavoitteita. Lisäksi arviointineuvoston lausuntojen käsittely lopullisissa esityksissä olisi syytä erottaa omaksi alaluvukseen asian valmistelua koskevassa luvussa. Tällä hetkellä valtaosassa hallituksen esityksiä lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen käsittely sekoittuu säädösehdotusta kommentoivien intressiryhmien lausuntojen kanssa. Lainsäädännön arviointineuvostolla on kuitenkin eri tehtävä verrattuna muihin esitystä kommentoiviin tahoihin, joiden tavoitteena on vaikuttaa säädöshankkeen lopputulokseen. Tämä korostaisi lainsäädännön arviointineuvoston asemaa riippumattomana säädösehdotuksen vaikutuksia arvioivana elimenä, jonka lausunnot palvelevat ainoastaan lainvalmistelua.

4.2. Arviointineuvoston kommenttien huomioon ottaminen lopullisissa hallituksen esityksissä

Tutkimuksessa lainsäädännön arviointineuvoston antamista lausunnoista valittiin tarkempaa analyysiä varten tapaukset siten, että jokaisesta ministeriöstä ja valtioneuvoston kansliasta analysoitavaksi valittiin yksi hallituksen esitys lausuntoineen. Lausunnot valittiin tasaisesti lainsäädännön arviointineuvoston koko toiminnan ajalta. Analysoitavat lausunnot valittiin edellä mainittujen luokittelujen jälkeen satunnaisotannalla. Tällä varmistettiin se, että tutkimuksessa säilyy objektiivinen tutkimusote eikä tietyt lausunnot valitsemalla tavoitella tietynlaista lopputulosta.

Tarkempaan analyysiin valittiin kymmenen arviointineuvoston esittämää kommenttia. Lausunnoista, joissa oli vähemmän kuin kymmenen kommenttia, analysoitiin kaikki kommentit (perusopetuslaki, rahanpesu -esitys, ympäristönsuojelulaki, valtion yhtiöomistusta koskeva laki ja tulotietojärjestelmä). Muista lausunnoista (EU:n tietosuojasetus, liikennekaari, metsätietojärjestelmä, sotilastiedustelu, työttömyysturvalaki ja sote palvelujen tuottaminen) valittiin analysoitavaksi *merkittävimmiksi* katsotut kymmenen kommenttia (ks. Taulukko 2). Aineiston analysoinnissa hallitusten esitysluonnoksista tunnistettiin kohdat, joihin arviointineuvoston kommentit kohdistuivat. Tämän jälkeen analysoitiin, oliko arviointineuvoston kommentit huomioitu lopullisissa esityksissä kokonaan, osittain vai oliko ne jätetty kokonaan huomioimatta

Taulukko 2. Tutkittaviksi valitut arviointineuvoston lausunnot ja niistä tunnistettujen kommenttien määrä.

Arviointineuvoston lausunto	Ministeriö	HE:n numero	Määrä
1. EU:n tietosuojasetusta koskeva lausunto	OM	HE 9/2018 vp	19
2. Liikennekaari	LVM	HE 161/2016 vp	27
3. Metsätietojärjestelmä	MMM	HE 170/2017 vp	12
4. Perusopetuslaki	OKM	HE 178/2016 vp	8

¹⁰⁴ Lausuntopalautteen kirjaamisesta hallituksen esityksissä ks. myös Keinänen – Kemiläinen 2016.

5. Rahanpesu-esitys	SM	HE 228/2016 vp	8
6. Sotilastiedustelu	PLM	HE 203/2017 vp	14
7. Työttömyysturvalaki	TEM	HE 121/2017 vp	12
8. Ympäristönsuojelulaki	YM	HE 8/2017 vp	7
9. Valtion yhtiöomistusta koskeva laki	VNK	HE 233/2016 vp	9
10. Tulotietojärjestelmä	VM	HE 134/2017 vp	5
11. Sote-palvelujen tuottaminen	STM	HE 52/2017 vp	12

4.3. Hallituksen esitysten analyysi

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikennekaari, jonka tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Ehdotuksen tarkoituksena on myös vastata ilmastonmuutoksen haasteisiin, kun kuljetuskalustoa jaetaan ja käytetään tehokkaammin. Esityksessä mm. vapautetaan taksiliikenteen harjoittaminen, mutta kuitenkin niin, että ammattimainen taksiliikenne jää edelleen luvanvaraiseksi. Esitys on yksi Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeista digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säästöjen sujuvoittamiseksi. Aikaisemmin eri laeissa oleva liikennemarkkinoita koskeva sääntely on hallituksen esityksessä koottu yhtenäiseksi liikennekaareksi.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys sisältää pääosin kattavan kuvauksen esitysluonnoksen tavoitteista ja toimenpiteistä. Esityksen keskeisimmiksi puutteiksi todettiin muun muassa seuraavat asiat: 1) siinä ei esitelty tai arvioitu vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa esitykselle asetetut tavoitteet; 2) siitä puuttui kuvaus esitettävien toimien keskeisistä hyödyistä ja kustannuksista sekä niiden kohdentumisesta; ja 3) siinä ei arvioitu taloudellisia vaikutuksia euromääräisesti. Arviointineuvosto suositteli puutteiden korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista.¹⁰⁵

Liikennekaarta koskevassa esityksessä arviointineuvoston kymmenen käsiteltyä korjauskehottusta on otettu laajalti huomioon ja lopullinen esitys on luonnokseen verrattuna monipuolisempi ja tarkempi (ks. Taulukko 3).¹⁰⁶ Lopullisessa esityksessä liikenteen päästöjä koskevissa vaikutusarvioinneissa epämääräiseksi on jäänyt ainoastaan kuorma- ja pakettiautoliikenteeseen liittyvät vaikutukset. Taloudellisten vaikutusten osalta lopullisessa esityksessä on selkeästi pyritty arvioimaan vaikutusten suuruusluokkaa arviointineuvoston toiveiden mukaisesti, vaikka sellaista kokonaisarviota esityksen tekstistä on vaikea havaita. Ainoastaan vaikutuksia verokertymään ei ole lopullisessa esityksessä arvioitu.

Arviointineuvosto esimerkiksi katsoi, että esityksessä tulisi esittää konkreettinen arvio henkilöautoilun vähenemisestä ja vaikutuksesta päästöihin/kasvihuonekaasuihin. Samoin tulisi esittää vaikutus kuorma-autoliikenteeseen ja pakettiautoliikenteeseen. Arviot tulisi esittää

¹⁰⁵ 1. Lausunto liikennekaaresta 17.6.2016, s. 7.

¹⁰⁶ Muista esitysluonnoksista koostetut taulukot löytyvät liitteestä 1.

myös euroina, jolloin vaikutukset olisivat verrattavissa muihin esityksen vaikutuksiin. Lopullisen esityksen ympäristövaikutuksia täydennettiin lisäämällä kappaleen loppuun euomääräiset vaikutukset päästöihin: ”...Päästövaikutukset ovat myös huomattavia. Lisäksi kimppakyydit nostavat tehokkaasti autojen täyttöastetta, joka on perinteisesti ollut hyvin alhainen. Yhteensä kulkumuotojakauman muutoksilla on EU-selvityksen perusteella arvioitu Suomessa saatavan aikaan 11,7 miljardia henkilökilometriä vastaava siirtymä henkilöautoilusta, mikä vastaa 55,2 miljoonan euron vuosittaista hyötyä päästöjen vähennyksestä. Yhdessä onnettomuuskustannussäästöjen kanssa hyöty on 94,4 miljoonaa euroa.”¹⁰⁷

Taulukko 3. Liikennekaari-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomiointi lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Yritysvaikutukset	Liikennekaariesityksen vaikutusarviot eivät kata kaikkia olennaisia näkökulmia. Esimerkiksi pk- ja mikroyrityksiä koskeva näkökulma ei ole juuri esillä lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa, vaikka esityksen vaikutukset kohdistuvat ennen muuta näihin yrityksiin.	On huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Liikennekaariesityksessä todetaan useaan otteeseen, että kysymyksessä on niin sanottu mahdollistava lakiesitys, jonka vaikutuksia ei ole mahdollista tarkasti arvioida. Tällöinkin tulisi esittää arvio vaikutuksen suuruusluokasta. Taloudelliset vaikutukset tulisi lähtökohtaisesti kuvata euromääräisesti, ja eri osa-alueet tulisi vetää yhteen taulukossa. Esityksessä tulisi myös esittää arvio vaikutusten realisoinnin aikajänteestä: mitkä vaikutukset syntyvät nopeasti tai kertaluonteisesti ja mitkä pitkävaikutteisesti tai pysyvästi. Parasta olisi, jos usealle vuodelle jakautuvat euromääräiset muutettaisiin nykyarvoiksi diskonttokoron avulla	On osittain huomioitu On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Tekstimuodossa esitetyt henkilötyövuosivaikutukset tulisi esittää taulukkomuodossa sekä htv-määrin että euroiksi muutettuna. Lisäksi uusien tietojärjestelmien aiheuttamista kustannuksista tulisi esittää euromääräinen arvio, jotta eri toimenpiteiden kokonaisvaikutuksesta voi saada käsityksen.	On huomioitu
Ympäristövaikutukset	Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi esittää konkreettinen arvio henkilöautoilun vähenemisestä ja vaikutuksesta päästöihin/kasvihuonekaasuihin. Samoin tulisi esittää vaikutus kuorma-autoliikenteeseen ja pakettiautoliikenteeseen. Arviot tulisi esittää myös euroina, jolloin vaikutukset olisivat verrattavissa muihin esityksen vaikutuksiin.	On osittain huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioissa tulisi esittää konkreettinen arvio esityksessä ehdotettujen kilpailun esteiden poistamisen vaikutuksista työllisyyteen. Lisäksi tulisi tarkemmin esittää mekanismi ja vaikutusketju, jonka ansiosta tiedon avaamisen arvioidaan lisäävän liikenteen uusien palvelujen syntymistä. Digitaalisuuden vaikutuksiin liittyen tulisi käsitellä myös sitä väestönosaa, joka ei vielä ole valmis hyödyntämään uusia älypuhelimella käytettäviä palveluja, esimerkiksi saadaksesen etukäteen tietoja palvelun sisällöstä, hinnasta, laadusta, tai palvelua koskevista toisten kuluttajien kokemuksista. Lakiesityksessä olisi pitänyt arvioida myös, onko siinä väestönosassa, joka ei kykene hyödyntämään digitaalisia palveluita, eroja sukupuolten välillä. Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä olisi pitänyt arvioida työllisyysvaikutuksen jakautuminen naisten ja miesten välillä. Tällä hetkellä liikenteen pk-yrityksistä selkeä enemmistö on miehiä, joten pk-yrityksiin kohdistuvilla vaikutuksilla voi olla välillisiä sukupuolivaikutuksia.	On huomioitu On huomioitu On huomioitu
Kansainvälinen vertailu	Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä tulisi aina perustella, miksi juuri esitettyihin vertailumaihin on päädytty.	On osittain huomioitu

¹⁰⁷ HE 161/2016 vp, s. 116.

	Vertailutietoja ei saisi käyttää hallituksen esityksessä vain silloin, kun niiden otaksutaan tukevan säädösehdotusta.	
Vaikutukset julkiseen talouteen	Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi esittää euro-määräinen arvio verokertymävaikutuksesta.	Ei ole huomioitu

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esityksen tarkoituksena on kannustaa työttömiä aloittamaan yritystoimintaa. Lisäksi esityksessä tuetaan työttömien alueellista liikkuvuutta maksamalla liikkuvuusavustusta.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys sisältää kattavan kuvauksen esitysluonnoksen tavoitteista ja toimenpiteistä ja luonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista. Esityksen keskeisimmiksi puutteiksi arviointineuvosto mainitsi seuraavat asiat: 1) esityksessä on vain vähän kvantitatiivisia arvioita sen vaikutuksista eikä taloudellisia vaikutuksia arvioida euromääräisesti ja 2) esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin vaihtoehtoisia tapoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Arviointineuvosto suositteli puutteiden korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista. Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti ministeriön huomiota lainvalmistelussa oleviin puutteisiin taloustieteellisessä osaamisessa kvantitatiivisten vaikutusarviointien tekemiseksi ja esitti voimavarojen osoittamista tähän.¹⁰⁸

Arviointineuvoston lausunnossaan tekemistä huomioista lopullisessa esityksessä huomioitiin täysin vain kolme. Kuutta korjauskehotusta ei oltu huomioitu lainkaan ja vain yksi osittain. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin johdantoa on täydennetty ja tarkennettu sekä määrällisiä arvioita on lisätty. Esitettujen toimenpiteiden pyrkimyksiä on myös selvitetty. Esitys ei kuitenkaan tarkenna riittävän selkeästi sitä, miten esitetyillä keinoilla saavutetaan parempia tuloksia nykysääntelyyn verrattuna. Esitystä on selkeästi täydennetty euromääräisillä arvioilla sekä vaihteluväleillä, mutta taloudelliset vaikutukset esitetään pääasiassa samalla tavalla kuin luonnoksessa. Jos joitain tarkennuksia käsittelyjärjestykseen on tehtykin, niin siitä huolimatta teksti on epäselvä. Viranomaisvaikutustenkin osalta esityksessä perustellaan, miksi arviointineuvoston toivomia henkilöstövaikutuksia ei ole mahdollista arvioida.

Esityksen vaikutuksista viranomaisiin arviointineuvosto totesi, että viranomaistyölle aiheutuvat merkittävimmät vaikutukset tulisi esittää ensi sijassa henkilötyövuosien määrien muutoksina tai euroina mieluiten taulukkomuodossa, ja vasta toissijaisesti laadullisesti. Vaikutusarvioiden epävarmuuksia voi tuoda esiin esimerkiksi lukujen vaihteluvälin avulla. Kuvauksen yhteydessä tulisi erottaa kertaluontoiset ja pitkäaikaiset vaikutukset. Hallituksen esityksessä arviointineuvoston lausunto huomioitiin liittämällä esitykseen perustelut, miksi arviointi ei ole ollut tarkoituksenmukaista tehdä ”...*Esitettujen muutosten henkilöstövaikutuksia ei ole mahdollista arvioida määrällisesti vaikutuksiin liittyvien oletusten takia.*”¹⁰⁹

¹⁰⁸ 3. Lausunto työttömyysturvaesityksestä 22.8.2016, s. 1.

¹⁰⁹ HE 210/2016 vp, s. 21.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä esitetään uutta lakia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Esityksen ensimmäisenä tavoitteena on ottaa lainsäädännössä aiempaa selkeämmin huomioon riskiperusteinen lähestymistapa sekä viranomaisten että ilmoitusvelvollisten toiminnassa. Esityksessä valtioneuvostolla, valvontaviranomaisella, asianajajayhdistyksellä ja ilmoitusvelvollisilla yhteisöillä sekä elinkeinonharjoittajilla on velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Toisena tavoitteena on yhdenmukaistaa viranomaisten toimivaltuuksia ja lisätä viranomaisten yhteistyötä. Esityksessä valvontaviranomaisille säädetään valtuuksia tarvittaessa määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Yhteisöille esitetään velvollisuus rekisteröidä merkittävän osuuden yrityksestä omistava henkilö ja muu yhteisön tosiasiallinen edunsaaja. Esityksessä tavoitteena on luoda toimiva ja mahdollisimman kustannustehokas kansallinen järjestelmä yritysten omistajista ja tosiasiallisista edunsaajista. Rekisteröinnistä on tarkoitus säätää kaupparekisterilaissa, yhdistyslaissa, uskonvapauslaissa ja säätiölaissa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 25:tä lakia. Muutokset koskevat kuitenkin pääasiassa lakiviittauksia koskevia ja muita teknisiä muutoksia, lukuun ottamatta eräitä edunsaajien rekisteröintiä ja valvoja koskevia säännöksiä. Samalla esityksellä pannaan täytäntöön neljäs rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Arviointineuvosto katsoi, että esityksessä oli esitetty kattavasti lain taustaa ja tavoitteita sekä kustannuserittelyt olivat pääosin selkeitä. Sen sijaan yhteiskunnallisten hyötyjen kuvaus oli jäänyt puutteelliseksi. Vaikutusarviosta ei käynyt ilmi esityksen aiheuttamien kustannusten hyöty-haittaverailu. Myös valtionaloudellisten vaikutusten kuvaus oli jäänyt puutteelliseksi. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisia rahanpesun torjunnan tuloksia ei esityksessä juuri selvitetä. Esityksen pohjana on minimiharmonisointidirektiivi, joka jättää täytäntöönpanoon kansallista harkinnanvaraa. Sen vuoksi olisi tarpeen arvioida lainmuutoksen tarpeellisuutta ja lisäsääntelyn vaikutuksia. Arviointineuvosto suosittelee esityksen täydentämistä.¹¹⁰

Arviointineuvoston kahdeksasta korjauskehotuksesta viisi on huomioitu lopullisessa esityksessä ja vain kolme jätetty huomiotta. Esityksessä muun muassa täydennettiin edunsaajien rekisteriä koskevia vaikutusarvioita sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevaa lukua. Sen sijaan esimerkiksi direktiivin toimeenpanon yhteydessä harkittavaa kansallista lisäsääntelyä ei esityksessä arvioida eikä siihen ole lisätty arviointineuvoston toivomuksen mukaisesti taukukoita tai muita graafisia esityksiä. Esityksessä ei myöskään tehdä vertailua nykytilan tai vaihtoehtojen sääntelytapojen ja säädehdotuksen vaikutusten välillä.

Esimerkiksi edunsaajien rekisterin vaikutuksia koskevassa arvioinnissaan arviointineuvosto totesi, että edunsaajien rekisteristä aiheutuvia kustannuksia yrityksille tulisi arvioida tarkemmin, etenkin kun esitys koskee suurta joukkoa yrityksiä. Osa yrityksistä selviytyy rekisteröinnistä todennäköisesti melko vaivattomasti, mutta monella yrityksellä esimerkiksi ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttö aiheuttaa kustannuksia. Hallituksen esitystä täydennettiin tarkentamalla arviota seuraavasti: *”...Jäljelle jäävillä 20 prosentilla oikeushenkilön muodossa toimivista yrityksistä edunsaajien rekisteröinnistä aiheutuvat kustannukset voivat olla merkittävämpiä. Yrityksillä on kuitenkin jo nyt lakisääteinen velvollisuus pitää yllä omia osake- ja osakaluetteloa. Kustannuksia voivat aiheuttaa tietojen päivittäminen rekisteriin etenkin, jos yrityksen tosiasialliset edunsaajat muuttuvat usein. Edunsaajien rekisteröinti ei kuitenkaan koske yhtiöitä, joiden osakkeilla käydään kauppaa säännellyllä markkinalla, joten yritykset, joiden*

¹¹⁰ 4. Lausunto rahanpesuesityksestä 2.9.2016, s. 1 ja 5.

edunsaajien vaihtovolyymi on suurinta, jäävät edunsaajien rekisteröimisvelvoitteen ulkopuolelle. Yksittäiselle yritykselle aiheutuvia kustannuksia on vaikeaa arvioida, sillä ne tulevat eroamaan suuresti.”¹¹¹

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n ja kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallituksen päättämä kotouttamisen toimintasuunnitelma. Sen mukaan oppivelvollisuuden ylittäneillä tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Esityksessä muutetaan oppivelvollisuuden ylittäneille tarkoitetun perusopetuksen rakennetta koskevaa perusopetuslain sääntelyä. Opintojen henkilökohtais-
tamisesta ja todetun osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta säädetään esityksessä nykyistä selkeämmin. Myös henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman merkitystä opintojen kulun ja keston kannalta vahvistetaan. Lisäksi esityksessä säädetään nykyistä selkeämmin mahdollisuudesta sisällyttää perusopetuksen opintoihin työelämään tutustumista ja valinnaisia ammatillisia opintoja. Luku- ja kirjoitustaidon opetus on kytketty osaksi aikuisten perusopetusta. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia kunnan peruspalvelun valtionosuuslakiin.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys sisälsi pääosin kattavan kuvauksen nykytilasta, tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä sekä yleiskuvauksen esityksen potentiaalisista vaikutuksista. Keskeisimpinä puutteina arviointineuvosto piti taloudellisten vaikutusten arvioinnin vähäisyyttä ja eri toteutusvaihtoehtojen arvioinnin puuttumista. Arviointineuvosto suositteli puutteiden korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista. Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti ministeriön huomiota lainvalmistelussa oleviin puutteisiin taloustieteellisessä osaamisessa kvantitatiivisten vaikutusarviointien tekemiseksi ja esitti voimavarojen osoittamista tähän.¹¹²

Lopullisessa esityksessä arviointineuvoston tekemistä kahdeksasta korjauskehotuksesta oli huomioitu viisi ehdotusta vain osittain ja kaksi kokonaan. Kokemuksia aiemmista vastaavista hankkeista ei lopulliseen esitykseen näyttäisi sisältyvän. Esimerkiksi kvantitatiivisia arvioita – erityisesti euromääräisiä – on lopulliseen esitykseen lisätty ja ehdotettuja toimenpiteitä on verrattu nykytilanteeseen. Selkeää vaihtoehtojen punnintaa on kuitenkin hankala tunnistaa tekstistä ja arvioitavien vaikutusten tunnistaminen lopullisesta esityksestä on hankalaa. Vaikutusten arviointia koskevia lukuja on paranneltu siten, että huomio on enemmän juuri esityksen vaikutusten selittämisessä ja arvioimisessa, mutta edelleen esityksen vaikutukset hukkuvat muun informaation ja tavoitteiden kuvailun sekaan. Kaikkia arviointineuvoston vaatimia asioita ei täysin pysty tunnistamaan lopullisesta esityksestä.

Arviointineuvoston yksi vaatimus oli, että hallituksen esityksissä tulisi perustella, kuinka juuri esityksen toimenpiteillä saavutetaan asetetut tavoitteet. Tähän liittyen perusopetuslain muuttamista koskevassa lakiesityksessä tulisi punnita vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet. Vaikka lopullisessa esityksessä ei voida havaita selkeää vaihtoehtojen punnintaa, lopullista esitystä on kuitenkin paranneltu arvioimalla, kuinka valituilla toimenpiteillä voidaan saavuttaa halutut tavoitteet esimerkiksi seuraavasti: ”...Uudessa järjestelmässä vähimmäiskurssimäärällä (27) laskettuna arvioitu vuotuinen yksikköhinta olisi 8073 euroa. Jos turvapaikanhakijoiden määrä vuodessa on noin 10 000, voidaan arvioida, että heistä 700–800 tarvitsee aikuisten perusopetusta. Jos oletetaan, että 210 henkilöä tarvitsee luku- ja kirjoitustaidon opetuksen

¹¹¹ HE 228/2016 vp, s. 74–76.

¹¹² 5. Lausunto perusopetusesityksestä 12.9.2016, s. 1.

*kokonaisuudessaan ja noin 600 henkilöä osittain, tästä tulisi yhteensä 13 800 kurssia vuodessa, jos osittainen tarve olisi puolet kursseista. Uudella kurssikohtaisella hinnalla laskettuna tästä tulisi noin 4,1 miljoonaa euroa vuosittain.*¹¹³

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Ehdotus mahdollistaa valtion suorassa omistuksessa olevien osakeomistusten siirrot valtion kehitysyhtiöön ilman, että valtioneuvosto luopuu merkittävästä päätöstoimivallastaan. Valtion kehitysyhtiön tehtävänä olisi toimia valtion yhtiöomistuksen hallinnan työkaluna. Näin valtio voi synnyttää ja kehittää uutta yritystoimintaa, vahvistaa omistamiensa yhtiöiden pääomarakennetta ja toteuttaa erilaisia yritysjärjestelyjä tehokkaasti. Valtion kehitysyhtiöllä tarkoitetaan valtioenemmistöistä yhtiötä, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiötä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita. Kehitysyhtiö on näin valtion erityistehtäväyhtiö. Esitykseen sisältyy myös eduskunnan suostumusta ja valtioneuvoston toimivaltaa koskevan päätöksenteon tarkentaminen.

Arviointineuvosto katsoi, että esityksen perusteella jäi epäselväksi perustetun valtion kehitysyhtiön tarpeellisuus eikä esityksestä käynyt ilmi nykyisen oikeustilan ongelmat. Kehitysyhtiön perustamisen myötä valtion omaisuutta siirtyy huomattava määrä talousarvionalouden ulkopuolelle ja kapeamman päätöksenteon piiriin, minkä vuoksi esitys tulisi arviointineuvoston näkemyksen mukaan perustella huolellisesti. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, että esityksen taloudelliset vaikutukset on kuvattu puutteellisesti. Arviointineuvosto katsoi, että esityksen vaikutusarviointi on niin puutteellinen, että kansanedustajat eivät todennäköisesti pysty sen pohjalta muodostamaan riittävää ja perustelua käsitystä esityksen vaikutuksista.¹¹⁴

Lopullisessa esityksessä yhdeksästä arviointineuvoston ehdotuksesta viisi oli huomioitu täysin ja neljä vain osittain. Arviointineuvoston esitysluonnosta kohtaan esittämän rajun kritiikin perusteella lopullisen esityksen vaikutusarviointia on korjattu laajasti. Muun muassa kehitysyhtiön tarvetta perustellaan esityksessä enemmän, mutta kokemuksia tai tutkimustietoa Suomen tai muiden maiden vastaavista hankkeista ei juurikaan esitetä. Myös yritysvaikutukset ovat laajemmat, mutta taloustieteellisen kirjallisuuden hyödyntäminen arviointineuvoston toimomalla tavalla ei tule esille. Vaikutukset kansantalouteen on sisällytetty esitykseen, mutta arviosta ei saa selkeää kuvaa esityksen kokonaisuhyödyistä ja kustannuksista.

Arviointineuvoston mukaan esimerkiksi kehitysyhtiön tarvetta olisi pitänyt perustella tarkemmin, koska kehitysyhtiön perustamisen myötä valtion omaisuutta siirtyy huomattava määrä talousarvionalouden ulkopuolelle ja kapeamman päätöksenteon piiriin. Lopullisessa esityksessä arviointineuvoston kommentti on huomioitu perustelemalla kehitysyhtiön tarvetta seuraavasti: *”...Valtion kehitysyhtiö pyrkisi lisäämään investointeja sekä kehittämään uutta yritystoimintaa ja näiden kautta luomaan kasvua tilanteissa, joissa markkinaratkaisu ei yksistään riitä. Kehitysyhtiöön voitaisiin perustaa myös kokonaan uusia yhtiöitä uusille kehittyville toimialoille. Tämä mahdollistaisi Suomen elinkeinorakenteen monipuolistamisen. Oman pääoman ehtoisen rahoituksen osoittaminen kehitysyhtiöön siirretyille yhtiöille tai muille valtion omistamille yhtiöille mahdollistaisi myös lainamuotoisen rahoituksen järjestämisen kyseisille yhtiöille. Tätä kautta yhtiöiden liiketoiminnan kehittämisen edellyttämät investoinnit voisivat käynnistyä. Oman pääoman ehtoinen rahoitus on monesti välttämättömyys muun rahoituksen järjestymiselle erityisesti niissä yhtiöissä, joissa valtion omistuksen lisäksi on merkittävä yksityinen omistus tai yrityksen velkaantuneisuusaste on korkea.*¹¹⁵

¹¹³ HE 178/2016 vp, s. 20.

¹¹⁴ 10. Lausunto valtion yhtiöomistuksesta 20.10.2016, s. 1.

¹¹⁵ HE 233/2016 vp, s. 8.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan kevennettäväksi ympäristölupamenettelyä. Luvanvaraisuus esitetään poistettavaksi kokonaan sellaisilta toiminnoilta, joiden ympäristövaikutuksen ovat vähäisiä. Esimerkkinä tällaisista mainitaan pellettien puristaminen, viilutehtaat, tekstiilien vesipesulat ja pelastustoiminnan helikopterilentopaikat. Rekisteröintimenettelyyn siirretään aikaisemmin luvanvaraiset kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat sekä muut kuin moottori- käyttöisessä ajoneuvossa tai moottoriveneessä polttoaineena käytettävien nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat. Em. toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ehdotetaan päällekkäisen luvanvaraisuuden poistamista. Myös eläinsuojien ja emolehmien pidon luvanvaraisuuteen ehdotetaan täsmennyksiä. Ehdotukseen on lisätty hallintolakia täydentäviä säännöksiä lupahakemusvaiheeseen liittyvästä viranomaisneuvonnasta. Jatkossa neuvontaa annetaan hakijan pyynnöstä, maksutta ja sähköisen tietojärjestelmien välityksellä.

Arviointineuvosto katsoi, että esityksessä on kuvattu asianmukaisesti asian tausta, nykytila, tavoitteet, toimenpiteet ja kohderyhmät. Esityksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen sen vaikutuksista muuten, mutta suuntaa-antavat euromääräiset vaikutusarviot puuttuvat. Arviointineuvosto suositteli esitystä täydennettäväksi ottaen huomioon muun muassa säädösvalmisteluohjeet (2007).¹¹⁶

Arviointineuvoston lausunnossa tehdyistä seitsemästä korjauskehotuksesta kuusi on huomioitu lopullisessa esityksessä kokonaan ja vain yksi osittain. Verrattuna esityksen luonnokseen lopullinen esitys on sisällöllisesti ja rakenteellisesti selkeämpi. Viranomaisvaikutusten arvioinnissa viranomaistyön kokonaismuutos ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan tulee selkeämmin esille, mutta arviota muutoksista henkilötöyvuosiin ei ole esitelty, vaan arvio on tehty ainoastaan yksittäisen betoniaseman rekisteröintiin käytettynä henkilötöytuntimääränä.

Esityksen luonnoksessa ei oltu arvioitu esityksen kansantaloudellisia vaikutuksia ja arviointineuvosto katsoikin esitettyjen toimien olevan mittaluokaltaan niin pieniä, ettei niillä ole suoria tai välillisiä vaikutuksia kansantalouteen. Esitysluonnoksesta tulisi kuitenkin arviointineuvoston mukaan käydä ilmi, ylittävätkö olennaisimpien toimintojen (betoniasemat) normien purkamisesta saatavat hyödyt karkealla tasolla sen kustannukset. Arviointineuvoston tekemän huomautuksen pohjalta lopullista esitystä on täydennettykin lisäämällä siihen seuraava alaluku esityksen kansantaloudellisista vaikutuksista: *”...Esitetyt luvanvaraisuuden keventämistoimet ovat mittaluokaltaan niin pieniä, etteivät ne vaikuttaisi esimerkiksi investointeihin (tuotannon aloittaminen ja lisääminen), vientiin tai uusien innovaatioiden syntyymiseen. Esityksellä ei siten olisi suoria tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen.”*¹¹⁷

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettua lakia niin, että julkisten ympäristötiedoiksi katsottavien tietojen luovuttaminen metsätietojärjestelmästä olisi mahdollista ilman aikaisemmin voimassa ollutta tietojenluovutusmenettelyä. Lisäksi Suomen metsäkeskus voi esityksen mukaan vastaanottaa kenen tahansa toimittamia metsävaratietoja. Esitykseen liittyy myös henkilötietojen suojaan liittyviä säännöksiä. Tietojen luovutuksen perusteena voi olla muukin laissa säädetty peruste kuin maanomistajan suostumus. Esityksen taustalla on Suomen Euroopan unionin komissiolta saama virallinen huomautus ja perusteltu lausunto, jotka koskevat ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun Euroopan unionin direktiivin täytäntöönpanoa.

¹¹⁶ 11. Lausunto ympäristönsuojelulakiesityksestä 22.12.2016, s. 1–3.

¹¹⁷ HE 8/2017 vp, s. 27.

Arviointineuvosto totesi, että esityksessä oli esitelty asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita sekä yleisellä tasolla kohderyhmät. Arviointineuvosto katsoi, että esityksen vaikutusarviot olivat yleisellä tasolla kattavia, mutta ne eivät antaneet kokonaiskuvaa metsätietojärjestelmän vaikutuksista. Esityksestä puuttuivat suuntaa-antavat euromääräiset vaikutusarviot metsänomistajille, yrityksille ja julkiselle taloudelle. Esityksessä ei myöskään erotella lyhyen ja pidemmän ajan vaikutuksia. Kuvausta uudesta yritystoiminnasta ja sen vaikutuksista tuli arviointineuvoston näkemyksen mukaan parantaa. Arviointineuvosto suositteli esityksen korjaamista.¹¹⁸

Arviointineuvoston kymmenestä huomautuksesta lopullisessa esityksessä on huomioitu viisi. Neljä kommenttia on huomioitu osittain ja yhtä ei ole huomioitu ollenkaan. Lopullisessa esityksessä ei ole nostettu esille arviointineuvoston näkökulmaa siitä, että hyvin tarkat tiedot metsänomistajien metsävaroista saattavat antaa informaatioedun puunostajille. Vaikutusarvioinneissa korostetaan kuitenkin paljon metsävaratietojen keräämisestä syntyviä etuja. Toinen osittain huomioitu seikka lopullisessa esityksessä on arviointineuvoston tekemä huomautus siitä, että esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi edes karkealla tasolla, millaisia euromääräisiä hyötyjä vaihteluvälillä metsänomistajalle syntyy lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Välillisistä vaikutuksista tärkeimmät tulisi huomioida sekä tutkimuskirjallisuutta tai vähintään asiantuntija-arvioita olisi pitänyt hyödyntää. Lopullisesta esityksestä metsänomistajan mahdollisuus vaatia metsäkeskusta poistamaan omia kiinteistöjään koskevien kuviomuotoisten metsävaratietojen käsittely on poistettu kokonaan eikä näin arviointineuvoston haluamaa vertailua ole tehty. Sen sijaan kuviomuotoisten metsävaratietojen keräämisen hyötyjä metsänomistajille on korostettu. Viranomaisvaikutusten osalta arviointineuvosto totesi, että lainmuutoksen kokonaisvaikutus henkilötöyvuosiin ei käy ilmi luonnoksesta ja se tulisi lisätä arviointiin. Lopullinen esitys on tältä osin sisällöllisesti sama kuin luonnoksessakin.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaali- ja terveyspalvelun tuottamista koskeva laki, joka kumoaa yksityisistä sosiaalipalveluista ja terveydenhuollosta annetut lait. Tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävän henkilön asiakas- ja potilasturvallisuus, taata laadultaan hyvät palvelut sekä edistää tuottajien ja viranomaisten yhteistyötä. Säännöksiä ei sovelleta silloin, kun palvelun tuottaminen on satunnaista tai jos on kyse vastikkeettomasta toiminnasta. Ehdotuksessa korvataan aikaisemman sääntelyn mukaiset lupa- ja ilmoitusmenettelyt kaikkia palveluntuottajia koskevalla rekisteröintimenettelyllä. Tämä koskee myös julkisia palveluntuottajia. Esityksen mukaan palveluysiköiden tulee osoittaa pätevyytensä sertifiointilla tai viranomaisen tarkastuksella. Rekisteri- ja valvontaviranomaisena toimii sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys sisälsi kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esityksen keskeisimmiksi kehittämistarpeiksi arviointineuvosto totesi seuraavat lisäarviointia vaativat seikat: 1) hallinnollisen taakan jakautuminen; 2) potilasturvallisuus; 3) valvontaan, rekisteröintiin ja lupakäytäntöön liittyvät erot; 4) viranomaistyöhön kohdistuvat vaikutukset ja 5) taloudelliset vaikutukset. Arviointineuvosto suositteli puutteiden korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista.¹¹⁹

¹¹⁸ 14. Lausunto metsätietojärjestelmästä 10.2.2017, s. 1 ja 5.

¹¹⁹ 22. Lausunto sotepalvelujen tuottamisesta 5.5.2017, s. 1.

Tarkasteluun otetuista arviointineuvoston kymmenestä korjauskehotuksesta on lopullisessa esityksessä huomioitu kokonaan neljä, osittain kolme ja loput kolme korjauskehotusta on jätetty huomiotta. Lopullisen esityksen vaikutusarviot eivät juurikaan poikkea luonnoksessa esitetyistä vaikutusarvioista. Lopulliseen esitykseen tehdyistä korjauksista voi nähdä säädöshankkeen kiireellisyyden, sillä vaikutusarviointeihin tehdyt korjaukset ovat lyhyitä täydennyksiä erityisesti vaikutuksia ihmisiin koskevaan 4.4 lukuun. Kaikki sellaiset arviointineuvoston huomiot, joita voidaan pitää työläimpinä toteuttaa ovat joko huomioitu vain osittain tai jätetty kokonaan huomiotta. Säädöshankkeen kiireellisyydestä kertoo myös se, että lopullisessa esityksessä on kirjoitusvirheitä ja yksi tekstikappale näyttäisi katkeavan kesken.¹²⁰ Arviointineuvosto vaati muun muassa sitä, että uudistuksen vaikutusta potilasturvallisuuteen tulisi käsitellä tarkemmin, ja että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus valvontaan, rekisteröintiin ja lupakäytäntöihin liittyvistä nykyisistä eroista maan eri osissa sekä arvio uudistuksen vaikutuksista toimintojen yhtenäistämisessä.

Lopullisessa esityksessä arviointineuvoston näkemys potilasturvallisuudesta huomioitiin tarkentamalla luvun 4.4 (Vaikutukset ihmisiin) sisältöä lisäämällä kappaleen loppuun seuraavaa: *”...Yhteisessä laissa säädettäisiin kaikille palvelujen tuottajille velvollisuus laatia omavalvontasuunnitelma, joka kattaisi kaikki palvelun tuottajan tuottamat ja sen lukuun tuotetut palvelut. Omavalvontasuunnitelmasta ilmenisi, miten yksikössä varmistetaan, että palvelu toteutetaan laadukkaasti ja ottaen huomioon asiakas- tai potilasturvallisuus. Suunnitelman osana palvelutuotannon johto määrittäisi turvallisen palvelun edellyttämät resurssit mukaan lukien osaaaminen ja varmistaisi niiden saatavuuden. Potilas- ja asiakasturvallisuuden ja laadun koordinointiin nimettäisiin henkilöt ja määriteltäisiin heidän tehtävänsä. Prosessin eri vaiheissa voitaisiin arvioida näiden suunnittelua ja toteutumista.”*¹²¹

Sen sijaan arviointineuvoston vaatimus kuvauksesta valvonnan, rekisteröinnin ja lupakäytäntöjen eroista eri puolilla Suomea sekä toimintojen yhtenäistämisen vaikutuksista on lopullisessa esityksessä huomioitu vain osittain lisäämällä lukuun 4.4 lyhyt kappale, jonka mukaan: *”... Esityksen tavoitteena on yhtenäistää ja keventää lupa- ja valvontakäytäntöjä, lisätä omavalvontaa, vahvistaa ennakkovalvontaa ja parantaa erilaisten riskien tunnistamista, joten maan eri alueilla asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuudet saada yhdenvertaisia ja laadukkaita palveluja paranee.”*¹²² Kappale on sisällöltään esityksen tavoitteita näiltä osin avaava eikä todellisia vaikutuksia arvioida.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tulotietojärjestelmästä ja uuden lain edellyttämät muutokset Verohallinnosta, verotusmenettelystä, oma-aloitteisten verojen menettelystä ja työnantajan sairausvakuutusmaksusta annettuihin lakeihin. Esityksessä säädetään velvollisuudesta käyttää tulotietojärjestelmää lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tulotietojen ja muihin niihin liittyvien tietojen antamiseen. Tulotietojärjestelmä sisältää tulorekisterin sekä tietojen oikeellisuutta palvelevan yksilöinti- ja yhteistietoja sisältävän rekisterin. Esityksen tavoitteena on tulotietojen kerääminen ja välittäminen reaaliaikaisesti. Tulorekisteriin tallennetut tiedot ovat salassa pidettäviä. Rekisterinpitäjänä toimii Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö.

Arviointineuvosto katsoi, että esityksestä sai vaivatta käsityksen lainmuutoksen tarpeesta, tavoitteista ja kohderyhmästä. Esitys myös täytti pääosin säädösehdotusten vaikutusten arvi-

¹²⁰ Ks. HE 52/2017 vp, s. 50.

¹²¹ HE 52/2017 vp, s. 55.

¹²² HE 52/2017 vp, s. 55.

ointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitystä tulisi kuitenkin korjata siten, että siitä käy ilmi suuntaa-antavat arviot yrityksille koituvien euromääräisten kokonaissäästöjen ja -kustannusten suuruusluokasta, suuntaa-antava lukumääräinen arvio esityksistä eniten hyötyvistä kotitalouksista ja erityisryhmien mahdollisuuksista hyödyntää tulotietojärjestelmää. Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti huomiota riskeihin tulotietojärjestelmän toimeenpanossa ja järjestelmästä saataviin hyötyihin. Esitystä ehdotettiin täydennettäväksi.¹²³

Arviointineuvoston viiden huomautuksen perusteella lopullista hallituksen esitystä on korjattu kolmen huomautuksen osalta. Kaksi arviointineuvoston kommenttia on jäänyt huomiotta. Lopullisessa esityksessä on laajasti arvioitu säädösehdotuksen vaikutuksia yrityksille, mutta arvioinnista ei käy ilmi, että siinä olisi huomioitu yritysvaikutuksia arviointineuvoston toivomalla tavalla. Kotitalouksien velvollisuutta ilmoittaa tulorekisteriin niiden teettämiä työsuorituksia ilman euromääräistä alarajaa on arvioitu liittämällä lopulliseen esitykseen perustelut, miksi alarajaa ei ole katsottu tarpeelliseksi säilyttää lakiuudistuksessa.

Sähköistä asiointipalvelua on lopullisessa esityksessä arvioitu laajemmin täydentämällä vaikutuksia tulonsaajille koskevaa lukua. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa ei käsitellä tarkemmin tulonsaajien asiointia sähköisen asiointipalvelun avulla. Esimerkiksi kaikki kansalaiset eivät käytä tietoverkkoja, jolloin heillä ei ole vahvan tunnistuksen välineitä käytössä. Esitys todennäköisesti edistää kansalaisten ajantasaista tiedonsaantia omista tiedoista ja helpottaa asiointia, mutta erityisryhmien asemaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa. Lopullista esitystä on täydennetty seuraavasti: *”...Henkilöille, joilla iän, vammaisuuden tai muun syyn vuoksi ei ole riittävää osaamista tai välineitä, mahdollisuudet sähköiseen asiointiin ovat rajalliset. Tulonsaajilla on kuitenkin mahdollisuus tarkistaa tulorekisteristä omat tietonsa myös Tulorekisteriyksiköltä tilattavalla paperisella otteella. Oletettavaa kuitenkin on, että tulonsaajat käyttäisivät sähköistä asiointipalvelua omien tulotietojensa tarkistamiseen vähintään samassa laajuudessa kuin verkkopankkipalveluja nykyisin käytetään pankkiasioinnissa. Finanssiala ry:n mukaan 90 prosenttia pankkien asiakkaista maksaa laskunsa pääasiallisesti verkkopankissa.”*¹²⁴

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esitys liittyy hallituksen esityksiin, jotka koskevat siviilitiedustelutoimintaa, siviili- ja sotilastiedustelun valvontaa sekä luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja muusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Esityksen tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien tiedonhankintaa liittyen vakaviin kansainvälisiin uhiin siten, että Puolustusvoimilla on toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun Suomessa ja ulkomailla. Esityksessä säädetään sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnan periaatteista, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta puolustushallinnossa.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys sisälsi varsin kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esityksen keskeisimmiksi kehittämiskohteiksi arvioitiin seuraavat asiat: 1) sotilastiedustelun vaikutukset tulisi selvemmin erottaa tiedustelulakien yhteisestä vaikutuksesta; 2) uusien toimivaltuuksien vaikutuksesta Puolustusvoimien toimintakykyyn tulisi esittää tarkempi arvio; 3) uusien toimivaltuuksien hyödyistä ja kustannusvaikuttavuudesta strategisen, operatiivisen ja taktisen tason sotilastiedustelun tulisi esittää tarkempi laadullinen kuvaus; 4) kansainvälistä katsausta tulisi täydentää yhteenvedolla sotilastiedustelulainsäädännön tilanteesta Suomen kannalta keskeisimmissä

¹²³ 28. Lausunnossa tulotietojärjestelmästä 20.9.2017, s. 1 ja 4.

¹²⁴ HE 134/2017 vp, s. 56–57.

EU-maissa ja 5) yrityksille aiheutuvista kustannuksista tulisi esittää tarkempi arvio. Arviointineuvosto suositteli puutteiden korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista.¹²⁵

Arviointineuvosto kymmenestä korjauskehotuksesta vain kolme on huomioitu lopullisessa esityksessä. Kaksi on huomioitu osittain ja loput viisi kommenttia on jätetty huomiotta. Lopullisen esityksen teksti on pääasiassa samanlainen kuin luonnoksessakin. Joitain pieniä tarkennuksia on mahdollisesti tehty, mutta selkeitä arviointineuvoston esille nostamia seikkoja on vaikea löytää tekstistä. Vaikutusarviointeja on tarkennettu jonkin verran, mutta pääpaino on esityksen aiheuttamien kustannusten arvioinnissa.

Kansainvälisen vertailun osalta esitykseen on myös sisällytetty erityinen luku hyöty- ja haitta-vaikutusten vertailusta, jossa todetaan, ettei muiden maiden kokemuksia ole mahdollista selvittää toiminnan luonteesta johtuen: *”...Ehdotetun lainsäädännön hyväksyttävyyys perustuu osin siihen, kuinka hyvin ja millaisin seurauksin ja kustannuksin asetetut tavoitteet toteutetaan. Keskeistä on ehdotusten hyötyjen ja haittojen vertailu. Tiedustelutoiminnasta sotilaalliselle maanpuolustukselle ja kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvien hyötyjen on oltava yksityisyyden suojalle sekä kansantaloudelle ja yrityksille mahdollisesti aiheutuvia haittoja suurempia. Toiminnan luonteesta johtuen ei ole esimerkiksi saatavilla julkista tietoa siitä, kuinka paljon valtiot käyttävät taloudellisia voimavaroja sotilastiedusteluun.”*¹²⁶

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietosuojalaki. Sillä täydennetään ja täsmennetään Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta. Samalla kumotaan henkilötietolaki sekä laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta. Ehdotettu laki on henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki ja sitä sovelletaan rinnakkain tietosuojaa-asetuksen kanssa. Esityksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä eräissä tilanteissa, tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavasta ikärajasta, valvontaviranomaisesta, oikeusturvasta sekä eräistä tietojenkäsittelyn erityistilanteista.

Arviointineuvosto katsoi, että esityksessä on selvitetty perusteellisesti nykytilaa, oikeusperustaa ja oikeuskäytäntöä. Siitä huolimatta arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa oli merkittäviä puutteita. Niistä keskeisimpiä olivat seuraavat asiat: 1) esityksessä tulisi käsitellä myös EU:n tietosuojaa-asetusta ja sen vaikutuksia; 2) esityksessä tulisi tarkemmin eritellä kohderyhmät ja lain soveltuminen kuhunkin kohderyhmään; 3) vaikutusarviot olivat niin puutteelliset, että niiden perustella ei pysty muodostamaan käsitystä esityksen vaikutuksista; 4) kilpailullisen vaikutuksen käsittely oli puutteellista ja 5) esitysluonnos oli osin vaikealukuinen. Arviointineuvosto totesi, että esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä ja sen vaikutuksista.¹²⁷

Arviointineuvoston kymmenestä korjauskehotuksesta lopullisessa esityksessä on huomioitu kuusi ja neljä on osittain huomioitu. Arviointineuvoston toivomusten mukaisesti lopullisessa esityksessä käydään laajemmin läpi myös EU-asetuksen vaikutuksia. Esityksessä tuodaan monipuolisesti esille säädösehdotuksen muutoksia sekä hyötyjä ja haittoja yrityksille. Arviointineuvosto myös katsoi, että esitysluonnoksesta tulisi käydä tarkemmin ilmi, keitä laki koskee. Lopullisesta esityksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi sääntelyn kohdetahot. On mahdollista,

¹²⁵ 33. Lausunto sotilastiedustelulakiesityksestä 21.12.2017, s. 1.

¹²⁶ HE 203/2017 vp, s. 166.

¹²⁷ 38. Lausunto tietosuojalain 8.2.2018, s. 1.

että vaikutusarvioinneissa lakiuudistuksen vaikutuksia sen kohdetahoihin arvioidaan tarkemmin, mutta sellainen selkeä maininta, keitä laki ensisijaisesti koskee, on jätetty esityksen vaikutusarviointia koskevan luvun alkutekstien varaan.¹²⁸

Kaiken kaikkiaan tutkittavia arviointineuvoston tekemiä kommentteja oli yhteensä 97. Näistä kommenteista 49 % oli huomioitu kokonaan lopullisissa hallituksen esityksissä ja 24 % oli huomioitu osittain. Arviointineuvoston kommenteista 27 % ei oltu huomioitu lopullisissa esityksissä lainkaan. Yleisimmät arviointineuvoston huomioidut esitysluonnoksista ovat liittyneet taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja yritysvaikutuksiin. Tämän lisäksi arviointineuvosto on kommentoinut usein esitysluonnosten rakennetta. Taulukossa 4 on esitettyä yleisimpiä vaikutusarvioita ja muita esitysluonnosten seikkoja koskeneiden arviointineuvoston kommenttien määrää sekä miten ne on huomioitu lopullisissa esityksissä.

Taulukko 4. Arviointineuvoston kommenttien huomioinnin jakautuminen lopullisissa hallituksen esityksissä yleisimpien vaikutusarviointien osalta.

Vaikutukset	Kommenttien määrä	Kommentit huomioitu lopullisissa esityksissä	%	
Taloudelliset vaikutukset	20	On	10	50
		Ei	4	20
		Osittain	6	30
Yhteiskunnalliset vaikutukset	15	On	8	53
		Ei	5	33
		Osittain	2	14
Esityksen rakenne	14	On	8	57
		Ei	4	29
		Osittain	2	14
Yritysvaikutukset	13	On	7	54
		Ei	4	31
		Osittain	2	15
Viranomaisvaikutukset	9	On	4	45
		Ei	2	22
		Osittain	3	33
Säädösehdotuksen tarve	6	On	1	17
		Ei	2	33
		Osittain	3	50

4.4. Johtopäätökset

Lainsäädännön arviointineuvoston seurantatutkimuksessa on ensin tutkittu, millä tavalla arviointineuvoston lausuntoihin on viitattu lopullisissa hallituksen esityksissä. Tarkasteltavia esityksiä oli yhteensä 38. Tutkimuksessa arvioitiin, kuinka kattavasti hallituksen esityksissä kuvataan sekä arviointineuvoston lausuntoja että korjaustoimenpiteitä, joita lausuntojen perusteella on tehty. Esitykset sisältävät aina maininnan siitä, että esityksen luonnos on ollut arviointineuvoston lausunnolla. Lopullisen tuloksena voidaan kuitenkin esittää, että arviointineuvoston lausuntojen kuvaus ja niihin reagoiminen jää usein varsin yleiselle tasolle lopullisissa

¹²⁸ HE 9/2018 vp, s. 64–69.

hallituksen esityksissä. Lisäksi arviointineuvoston lausuntoihin viittaaminen tapahtuu yleensä muiden intressiryhmien lausuntojen yhteydessä, mikä voi hämärtää ymmärrystä lainsäädännön arviointineuvoston todellisesta tehtävästä, eli riippumattomasta säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnista.

Tutkimuksen toisena tavoitteena oli arvioida, miten arviointineuvoston tekemät korjauskehotukset on todellisuudessa huomioitu lopullisissa hallituksen esityksissä. Kokonaisarviona hallituksen esitysten luonnosten vertailussa niiden lopullisiin versioihin voidaan esittää, että pääasiassa lainsäädännön arviointineuvoston esittämä kritiikki ja korjausehdotukset otetaan tai pyritään ottamaan vakavasti huomioon lopullisissa esityksissä (ks. Taulukko 4). Lisäksi joissakin esityksissä arviointineuvoston kritiikkiin vastataan perustelemalla, miksi jotakin vaikutusarviointia ei ole voitu toteuttaa sen toivomalla tavalla. Tätä on pidettävä hyvänä käytäntönä.

Hallituksen esityksen luonnoksissa vaikutusten arviointi on usein tehty pelkästään laadullisesti sanallisella kuvaamisella. Arviointineuvoston kritiikissä toistuu tällöin tarve korjata esityksiä lisäämällä niihin määrällisiä, kuten euromääräisiä arvioita esitysten vaikutuksista sekä helpottamalla kokonaiskuvan saavuttamista arvioita tarkentavilla taulukoilla ja graafisilla kuvioilla. Esityksiä onkin yleensä paranneltu lisäämällä niihin määrällisiä arvioita esitysten vaikutuksista. Tarkasteltavissa esitysluonnoksissa arviointineuvoston kannanotot ovat vaihdelleet eri vaikutusarviointien kesken, joten on vaikea saada selkeää kokonaiskuvaa siitä, mitkä vaikutusarviot ovat olleet erityisen puutteellisia esitysluonnoksissa ja mitkä taas eivät. Valtaosa huomioista on kuitenkin kohdistunut selkeästi enemmän taloudellisiin vaikutuksiin mukaan luettuna vaikutukset julkiseen talouteen, kansantalouteen ja kotitalouksiin. Sitä vastoin esimerkiksi viranomaisvaikutuksia arviointineuvosto on kommentoinut vähemmän ja niitä koskevat korjaukset myös usein jäävät lopullisissa esityksissä tarkentamatta tai niitä tarkennetaan vain osittain. Ympäristövaikutuksia arviointineuvosto ei ole tarkasteltavissa esitysluonnoksissa arvioinut käytännössä ollenkaan, lukuun ottamatta liikennekaarta koskevaa esitystä.

Tarkasteltavissa esitysluonnoksissa arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että niissä ei noudateta säädösvalmisteluohjeita. Lopulliset esitykset ovatkin usein rakenteellisesti ja sisällöllisesti selkeämpiä verrattuna niiden luonnoksiin. Joidenkin vaikutusarviointien osalta lopullisia esityksiä on valitettavasti korjattu lisäämällä tekstiin enemmän taustainformaatiota tai selvittämällä lisää esityksen tavoitteita, kuten esimerkiksi perusopetuslakia ja sosiaali- ja terveystalouden uudistusta koskevista esityksistä voidaan havaita. Tällaisia täydennyksiä ei voida pitää todellisina arvioina säädöshankkeen vaikutuksista. Lisäksi joissain lopullisissa esityksissä todelliset vaikutusarviot hukkuvat taustainformaation sisälle, jolloin niiden tunnistaminen hallituksen esityksissä vaikeutuu. Sellaiset arviointineuvoston vaatimat vaikutusarviot, joiden voidaan katsoa edellyttävän laajempaa selvitystyötä, ei ole yleensä huomioitu lopullisissa esityksissä tai ne on huomioitu vain osittain. Tällaisia huomiota jääviä arviointineuvoston vaatimia arvioita ovat esimerkiksi esityksen kokonaiskustannusten ja hyötyjen arvioiminen sekä selvitykset eri sääntelyvaihtoehtojen punnitsemisesta ja perustelu, miksi juuri valittu sääntely katsotaan olevan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Myös taloustieteellisen tiedon esilletuominen säädöshankkeiden vaikutuksista ei arviointineuvoston toivomalla tavalla toteudu. Tämän lisäksi lopullisissa esityksissä jää vähemmälle huomiolle Euroopan unionin lainsäädännön toimeenpanoa koskevissa esityksissä kansallisen sääntelyn tarpeellisuuden arvioiminen sekä kansallisten ja kansainvälisten kokemusten selvittäminen ja arviointi vastaavista lainsäädäntöhankkeista.

Yhteenvedon voidaan todeta, että lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot otetaan laajasti huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä, mutta vaikutusarviointeihin tehtävät korjaukset jäävät usein pintapuolisiksi johtuen osin säädösprosessin aikataulupaineista. Usein hallituksen esityksissä on huomioitu lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot paremmin kuin mitä tuodaan esille arviointineuvoston lausuntoa esiteltäessä. Lainvalmistelun avoimuuden kannalta arviointineuvoston lausuntojen huomioiminen tulisi esittää kattavammin. Lisäksi

arviointineuvoston lausuntojen sisällön kuvaaminen ja arviointineuvoston kannanottojen huomioiminen hallituksen esityksessä olisi suositeltavaa käsitellä omassa jaksossa, jolloin selvemmin tulisi esille arviointineuvoston lausunnon huomioiminen esitystä viimeisteltäessä.

5. LAINVALMISTELIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNASTA HAASTATTELUIDEN PERUSTEELLA

Lainvalmistelijoita haastateltiin liittyen hankkeisiin, jotka olivat tarkemman analyysin kohteena. Näistä 11:sta lakihankkeesta haastateltiin henkilökohtaisesti 5 valmistelijaa ja sähköpostitse 6. Lisäksi kaikille ministeriöiden lainvalmistelijoille kohdistettiin sähköpostikysely heidän kokemuksistaan arviointineuvostoon liittyen. Osana lainvalmistelijoiden näkemysten keräytystä on käytetty myös 30 lainvalmistelijakurssin osallistujan ennakkotehtävää vuodelta 2017, jossa heitä pyydettiin kertomaan kokemuksistaan arviointineuvoston toiminnasta.

Haastatteluissa kysymykset teemoitettiin seuraavasti: 1) tietoisuus arviointineuvoston toiminnasta, 2) lausuntojen merkitys lainvalmisteluun, 3) arvioitavien hallituksen esitysluonnosten valinta, 4) arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuus, 5) arviointineuvoston toiminnan kehittämistarpeet. Kunkin haastattelun kesto oli 1–1,5 tuntia ja ne nauhoitettiin sekä litteroitiin.

5.1. Tietoisuus arviointineuvoston toiminnasta

Arviointineuvosto tunnetaan ministeriöissä sangen hyvin. Toisaalta täysin selvää käsitystä neuvoston mandaatista ja toimintamalleista ei kaikilla lainvalmistelijoilla ole. Yllätys on ollut esimerkiksi se, että arviointineuvoston lausunnot ja erityisesti hallituksen esitysten luonnokset tulevat julkisiksi heti, kun ne on annettu.¹²⁹ Yleensä lainvalmisteluaineistot eivät tule julkisiksi ennen lain antamista eduskunnalle. Lausuntojen aiheuttama mediahuomio onkin lisännyt tietoisuutta arviointineuvostosta, mutta samalla se on kenties osaltaan yksipuolistanut käsitystä neuvoston tehtävästä ja mandaatista. Lausuntojen julkisuuden on koettu aiheuttaneen etenkin ristiriitoja herättävien hallituksen esitysten valmisteluprosessiin ylimääräistä painetta.

”Tähän päälle tulee vielä julkisuus. Jos HE-luonnos on jo itsessään vastustusta herättävä, arviointineuvoston kriittisiä näkemyksiä ei oikein kaivattaisi enää ruokkimaan lisää epäluuloja. Esittelijät itse kyllä ymmärtävät, että arviointineuvoston lausunto on tarkoitettu tukemaan valmistelua, mutta julkisuudessa tätä ei ymmärretä, vaan kritiikin katsotaan tarkoittavan sitä, että esitys on huonosti valmistelu. Tämä näkyy vielä eduskuntakäsittelyn aikana valiokunnissa.”

Monen lainvalmistelijan ennakoasenteissa arviointineuvosto on näyttäytynyt vahvasti vain taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyvänä. Näin siitä huolimatta, että arviointineuvosto on toimintansa alusta asti ilmaissut kiinnittävänsä huomiota myös muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, erityisesti henkilöiden yhdenvertaisuuteen liittyvien seurausten arviointiin.¹³⁰

Ennakoasenteet arviointineuvoston toimintaan nähden ovat leimanneet lainvalmistelijoiden odotuksia ja aiheuttaneet pelkojakin neuvoston arviointilausuntoja kohtaan. Toisaalta lausunnoissa saatu palaute on aiheuttanut myös pettymystä: neuvoston ei aina ole koettu osanneen oivaltaa kunkin lakihankkeen keskeisiä näkökulmia ja haasteita oikein. Osan lainvalmistelijoista mielestä lausunnoissa oli jopa jälkiviisastelun makua, kuten seuraava kommentti ilmentää.

¹²⁹ Arviointineuvosto 2016, s.5. Lausunto julkistetaan, kun se on hyväksytty ja allekirjoitettu valtioneuvoston kanslian internet-sivulla vnk.fi/arviointineuvosto.

¹³⁰ Arviointineuvosto 2016, s.3.

”Suhtautuminen arviointineuvostoon vaikuttaa olevan osalla virkamieskunnasta varauksellista. Käsittääkseni kyse on siitä, että pidetään epäselvänä, otetaanko neuvostossa huomioon käytännön realiteetteja, joiden kanssa valmistelussa joudutaan elämään, kuten poliittisen päätöksenteon aiheuttamat aikataulupaineet kiireellisissä tai kiistanalaisissa hankkeissa.”

Suhtautuminen arviointineuvostoon ja lausuntojen käsittelytapa ministeriöissä vaihtelee. Yleisesti niissä tapauksissa, joissa kyseessä on erityisen merkittävä ja myös mahdollista mediahuomiota herättävä lakiesitys, on lausuntoa saatettu käsitellä ministeriön osastopäällikkötasolla. Yleensä lausunnot jäävät esittelijän itsensä ja muiden mahdollisesti lain valmisteluun osallistuvien henkilöiden läpikäytäviksi. Joissakin ministeriöissä on toisaalta asetettu erityisiä odotuksia niille tölle, jotka menevät arviointineuvoston käsittelyyn.

”Joo, kyllä se ymmärretään ja kun tällainen on perustettu, niin se on yksi työkalu tässä meidän prosessissa... niin kyllä talossa on tähän kiinnitetty huomiota ja ollaan kiinnostuneita varsinkin just näistä, että miten oman talon esitykset sitten läpäisevät.”

Yllätystä valmistelijoiden piirissä on herättänyt se, että myös yhteiskunnalliselta merkitykseltään vaatimattomampia lakihankkeita on otettu arviointineuvoston tarkasteltavaksi.¹³¹ Hyvin negatiivista suhtautumistakin on havaittavissa neuvoston toimintaa kohtaan.

”Tuntuu, että aika moni kokee sen hieman sellaisena turhauttavana kiusana ... jos nyt aivan täysin rehellisesti sanon, että mikä se tuntuma on... että tämä on nyt juuri se valmistelijan näkökulma, joka on tuskissaan, kun siinä aikarajat paukkuu ja sitten on kauhea kiire ja resurssit vähäiset ja näin pois päin, ja sitten tulee tällaisia lisäaskelia... ja ehkä vähän myös sellainen tulokulma, että kuraa sieltä aina tulee.”

Edellä lainattu, melko yleisesti lainvalmistelijoiden kokemusta kuvaava toteamus ilmentää osaltaan sitä, että arviointineuvosto ei ole kyennyt riittävästi kommunikoimaan itse keskeisimmäksi ymmärtämäänsä perustehtävää riittävän laajalle. Perustehtävänään neuvosto kuitenkin pitää lainvalmistelun laadun parantamista antamalla julkisia, kaikille lainvalmistelijoille tiedoksi tarkoitettuja lausuntoja vaikutusarvioinneista.¹³² Arviointineuvoston näkökulmasta katsottuna lausuntojen merkitys ei siis niinkään ole kritiikki yksittäistä lainvalmisteluhanketta kohtaan vaan yleisemmin palautteen antaminen prosessin parantamiseksi pitkällä tähtäimellä. Myös arviointineuvoston toimintamalli, jossa arviointineuvokset valmistelevat asiat kollegiaalisen päätöksenteon pohjaksi kirvoitti kritiikkiä lainvalmistelijoilta.

”Että kyllä sielläkin oli aika lailla sama, vähän tällainen tuomioistuinyttypisesti, että oli esittelijä, jolla oli se aineisto, joka sen kokosi ja sitten jakoi sitten arviointineuvoston jäsenille. Ja ei niin kun sillä tavalla, että miten se käytännössä siellä ja kulissien takana, että miten se sitten syntyi se arviointi.”

5.2. Lausuntojen merkitys lainvalmisteluun

Merkittävin ja laajasti tunnistettu ongelma lainsäädännön arviointineuvoston toiminnassa on lausunnon antamisen ajoitus. Lausunto annetaan lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa hallituksen esityksen versiosta, jossa lausuntokierroksella saadut lausunnot on jo otettu huomioon. Valmistelijan tulee toimittaa arvioitavaksi annettava hallituksen esitysluonnos sekä siihen saadut lausunnot ja lausuntoyhteenveto valtioneuvoston kanslian kirjaamoon. Neuvoston työlle on varattava noin neljän viikon aika.¹³³

¹³¹ Arviointineuvosto 2016, s.5: arviointineuvoston tarkoituksena on antaa lausuntoja laajuudeltaan erikokoisista hallituksen esitysluonnoksista.

¹³² Arviointineuvosto 2017, s.5.

¹³³ Arviointineuvosto 2016, s.5.

Merkittävä osa lainvalmistelijoista oli sitä mieltä, että arviointineuvoston lausunnoilla ei ole juurikaan vaikutusta arvioinnin kohteena olleen säädösehdotusluonnoksen viimeistelyyn. Säädösvalmistelun aikataulupaineet johtavat siihen, että lausuntojen huomioiminen jää vähälle.

”Kun arviointineuvoston lausunto tulee, esitys on jo laintarkistettu ja sille on määrätty valtioneuvoston esittelypäivämäärä. Ei siinä vaiheessa pysty enää paikkaamaan niitä puutteita, joihin arviointineuvosto kiinnittää huomiota.”

Arviointineuvoston olemassaololla itsessään ja sen lausunnoilla on koettu olevan yleisempää vaikutusta lainvalmistelun prosessiin ja erityisesti vaikutusten arviointien toteuttamiseen. Varsinainen palaute vaikutusten arviointityöhön on aiemmin puuttunut.

”Ihan konkreettisesti, jos ihmiset tekee hirvittävän ison työn, ja tekee hienon vaikutusten arvioinnin, mutta siitä ei koskaan saa mitään palautetta tavallaan. Ja erityisesti, jos niitä ei lainvalmistelussa eikä myöskään eduskuntakäsittelyssä ne ei nouse sen kummemmin esille tai sitten niitä ei pystytä siinä keskustelussa hyödyntämään, niin kyllähän siitä pikkuhiljaa porukalta tipahtaa se motivaatio satsata siihen.”

Arviointineuvoston lausuntojen läpikäymistä pidettiin hyvänä, koska niiden avulla saadaan tietoa lainvalmistelun vaikutusten arviointien vaatimuksista. Sinänsä on kuitenkin huomattava, että varsinaisesti arviointineuvosto ei katso tuovansa uusia vaatimuksia arviointiin, vaan valvoo lainvalmisteluohjeiden noudattamista. Vastausten perusteella on ymmärrettävä, että aikaisemmin lainvalmistelussa ei ole ollut tahoa, joka olisi keskittynyt arvioimaan vaikutusten arviointien toteutumista. Tällaista uutta 'palvelua' pidettiin myös hyvänä asiana.

”Kyllä minun mielestä ne on ihan hyviä huomioita, joita on täällä, että en minä kokenut mitenkään sitä loukkaavana tai minään tällaisena. Se just lähinnä olisi vaan ollut se, että se olisi tullut riittävän aikaisessa vaiheessa, niin sitten sitä olisi pystynyt prosessoimaan paremmin. Ja eihän heidän vaatimukset siinä ollut mitenkään poikkeavia siitä, mitä parhaassa tapauksessa joku vaikutusten arviointi olisi hallituksen esityksissä.”

Arviointineuvosto korostaa, että useimmissa tapauksissa sen huomauttamia puutteita hallituksen esityksissä olisi vähentänyt se, että valmistelussa olisi otettu paremmin huomioon ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista¹³⁴. Se myös korostaa johdonmukaisesti, että lainvalmistelussa tulisi täydentää ministeriöiden mahdollisia resurssipuutteita hyödyntämällä tarvittaessa ulkopuolisia yliopistoja ja tutkimuslaitoksia vaikutusarviointityön tukena. Neuvoston mukaan tämä tuki voi olla esimerkiksi *laajempaa analyysityötä tai suppeampaa keskustelua*.¹³⁵

Vaikutusten arviointia pidetään monella tavalla haastavana tehtävänä. Monet lainvalmisteluhankkeet sisältävät vaativia systeemisiä pohdintoja, joissa pitäisi pystyä ennakoimaan tulevaisuuden vaatimuksia.

”Vaikutusten arviointi on myös erittäin vaikea taiteenlaji. Yksinkertaisimmillaan se on hyvin yksinkertaista, mutta siinä kohtaa, kun me puhutaan mahdollisista hankkeista, joissa luodaan edellytyksiä, ollaan uuden toiminnan kynnyksellä, tunnistetaan, että toimintaympäristö on muuttunut, ja sitten joko sen seurauksena tai sen tukemiseksi halutaan muuttaa sääntöjä, niin se on hirvittävän vaikeaa ennakoita.”

Ministeriöissä vaikutusarviointien tukeen on satsattu vaihtelevasti. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on erillinen arviointiyksikkö, kun taas ympäristöministeriöön on juuri arviointineuvoston lausuntokokemusten jälkeen palkattu uusi virkamies nimenomaan taloudellisten vaikutusarviointien tukemiseen.

¹³⁴ Ks. Oikeusministeriö 2007.
¹³⁵ Arviointineuvosto 2016, s.7.

Arviointineuvoston toiminnalla nähdään olevan merkittävä vaikutus lainvalmistelun ja vaikutusarviointien kehittämiseen pitkällä tähtäimellä. Neuvoston toiminta kannustaa toimintamallien kehittämistä ministeriöissä. Se auttaa myös kiinnittämään huomiota vaikutusarviointien merkitykseen eduskunnassa ja sen valiokunnissa.

”Minä itse näen kyllä sen, että se pitäisi toimia just niin, että se vaikuttaisi siihen tavallaan, että miten niitä organisoidaan tällaisella pitkällä aikavälillä. Kun se on tiedossa, että näitä saatetaan syynätä myöhemmin vähän tarkemmin, niin helpommin tulee sitten hoidettua ne asiat ihan kunnolla alusta pitäen.”

Merkittävä ulottuvuus arviointineuvoston lausunnoissa ovat paitsi sisällölliset vaatimukset vaikutustenarviointiin, myös esitystapaan liittyvä palaute. Arviointineuvosto on, kiinnittäessään muutenkin huomiota taloudellisten vaikutusten arviointiin, painottanut johdonmukaisesti numeerisen informaation lisäämistä vaikutusarvioinnissa. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikutusarviointien tulisi sisältää taulukkomuotoisia yhteenvedoja taloudellisten vaikutusarviointien sisällöstä.¹³⁶ Arviointineuvoston lausunnot ovat saaneet aikaan muutosta vaikutusarviointien ja muutenkin hallitusten esitysten esitystavassa. Aiemmin taulukkomuodon käyttämistä ei ole pidetty joissakin ministeriöissä suotavana tapana tiedon esittämiseen hallituksen esityksissä.

”Senhän tämä arviointineuvosto on tuonut uuden ulottuvuuden hallituksen esityksiin, että ne yleensä toivoo taulukkomuotoon niitä, niin nyt me ollaan sitten sentyyppisiä lisätty hallituksen esityksiin, mitä aikaisemmin ei ole ollut.”

5.3. Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuus

Lainsäädännön arviointineuvoston tunnistettiin vaikuttavan vaikutusten arviointiin kahdella tavalla. Ensinnäkin tietoisuus siitä, että säädösehdotuksen luonnos voi joutua arviointineuvoston tarkastukseen on luonut painetta arvioida vaikutuksia paremmin ja varata enemmän aikaa lainvalmisteluprosessiin. Vaikutus voi myös syntyä sitä kautta, että vaikutusten arviointien perustelu tehdään paremmin.

”Jo ylipäättään arviointineuvoston ilmoitus siitä, että he aikovat ottaa esitysluonnoksen arvioitavakseen, saa lainvalmistelijat panostamaan vaikutusten arviointiin ja vaikutusten kuvaamiseen.”

Toiseksi lainvalmistelijat kokivat, että lainsäädännön arviointineuvosto luo painetta poliitikoille ja virkamiesjohdolle varmistaa lainvalmisteluun riittävät resurssit ja osaaminen tulevaisuudessa sekä sitoutua lainvalmistelun vaatimuksiin. Lisäksi arviointineuvosto koettiin hyvänä vastavoimana kasvaneelle poliittiselle ohjaukselle säädösvalmistelussa. Osa lainvalmistelijoista kokikin, että arviointineuvoston lausunnot ovat enemmän suunnattu poliitikoille ja virkamiesjohdolle lainvalmistelun laadun varmistamiseksi.

”Kaikkinensa on hyvä, että asiaan [lainvalmistelu] kiinnitetään huomiota ja se toivottavasti edesauttaa sitä, että poliittisessa päätöksenteossa kiinnitettäisiin enemmän huomiota lainvalmisteluun ja laadun tärkeyteen.”

Vaikka arviointineuvosto perustaa vaatimuksensa lainvalmistelua ohjaaviin lainvalmisteluohjeisiin, eivät sen asettamat vaatimukset tunnu olevan helppoja täyttää. Osin tämä johtuu lainvalmistelun aikataulusta, joka ei välttämättä mahdollista lainvalmisteluohjeiden esittämän 'ideaalisen lainvalmistelun mallin' toteuttamista. Osin on kuitenkin kysymys myös asenteesta

¹³⁶ Arviointineuvosto 2017, s.13.

ja suhtautumisesta vaikutusten arviointiin ylipäänsä, jopa sukupolvieroista lainvalmistelijoiden välillä, kuten seuraava lainaus kuvaa.

”... että on tällaisia niin sanottuja seniorivirkamiehiä, niin monet on ihan kauhuissaan, että jos tehdään vaikka yhdessä jotain säädösvalmistelua ja minä sitten sanon, että nyt lähdetään näitä vaikutuksia arvioimaan ja sitten ohjeistan tietenkin, että mitä kaikkea, niin monet niin kun sanoo, että ei tällaista kyllä aikaisemmin ole... Mutta että se on jännä, että vaikka on pitkän linjan virkamiehiä, jotka sitten hämmästelee kuitenkin, että onpa vaatimustaso noussut...”

Lainvalmistelijoiden haastatteluissa kävi selvästi ilmi, että halukkuutta vaikutusten arviointeihin panostamiseen löytyy ja näkemys niiden merkityksestä osana lainvalmistelua on hyvinkin selkeä.

”Optimitapauksessahan meillä hallituksen esityksessä olisi muutamia vaihtoehtoja oikeasti arvioitu, että miten tämä kannattaisi tehdä ja sitten vähän paremmin vielä käydä niitä vaikutuksia läpi, että tavallinen kansalainenkin ymmärtäisi sitten, että mistä on kyse.”

Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden haasteena nähtiin paitsi prosessin ohjauksen haasteet, siis erityisesti aikataulut, myös neuvoston arvioitavaksi tulevien hallituksen esityksen sisältökysymysten hallinta. Aina neuvoston kommentteja ei pidetty lainvalmistelijan kannalta riittävän asiantuntevina.

”Mutta sitten kaikki nämä arviointineuvokset ei ymmärtänyt ollenkaan sillä tavalla, miten se meidän oikeusjärjestyksessä ymmärretään, niin kun tällaiset periaatepykälät, että eräskin totesi jostain tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, että niin, tähän tarkoittaa tätä, mutta sitten taas tietyllä tavalla paljon kokeneempi henkilö totesi siinä sitten, että no ei tämä itse asiassa tätä tarkoita, vaan tämä tarkoittaa tätä.”

Tässä mielessä on ymmärrettävää, että arviointineuvoston arviointien vaikuttavuus lainvalmistelun laadun parantamiseen tulee vahvimmin esiin metodologisissa, vaikutusarviontien toteuttamisen tapoihin ja välineisiin liittyvissä kysymyksissä. Kaikkiaan arviointineuvostolta toivottaisiin paljon enemmän konkreettista neuvontaa siihen, mitä ja miten esitystä voisi parantaa. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa järjestetään hallituksen esitystä esittelevä kuuleminen etukäteen ennen kuin hallituksen esitys on valmis arviointineuvoston lausumista varten.

”Mutta siinä keskustelutilaisuudessa, niin me ei varsinaisesti saatu mitään uusia työkaluja kehittää myöskään sitä meidän hallituksen esitystä eteenpäin, että me oltaisiin voitu ennakollisesti jo vähän ottaa niitä pointteja huomioon, mihin he kiinnittää sitten lausunnossaan...”

Tässä kohdassa prosessia olisi ehkä mahdollisuuksia kehittää arviointineuvoston työtettä lähemmäs ministeriöiden lainvalmistelun neuvontaa ilman, että varsinaisesti luovuttaisiin riippumattomasta roolista ja jouduttaisiin antamaan kahta erillistä lausuntoa¹³⁷. Kuulemistilaisuudet voisivat antaa mahdollisuuden käydä aitoa dialogia siitä, mitä näkökulmia hallituksen esityksen valmistelussa tulisi vaikutusarvioinnin parantamiseksi ottaa huomioon.

¹³⁷ Arviointineuvoston jäsenet pohtivat omista haastatteluvastuksistaan sitä, että lausunnon antaminen aikaisemmassa hallituksen esityksen valmistelun vaiheessa edellyttäisi käytännössä kahta lausuntokierrosta neuvostossa: ensimmäistä lausuntoa esitysluonnoksesta ja toista lausuntoa valmiista esityksestä.

5.4. Arviointineuvoston toiminnan kehittämistarpeet

Lainvalmistelijoiden haastatteluissa arviointineuvoston työn kehittämiseksi nostettiin esille erityisesti toive saada neuvoston lausunto aikaisemmassa vaiheessa säädösvalmistelua. Lainvalmistelijat kuitenkin korostivat tarvetta keskustella arviointineuvoston roolista ja toiminnan kehittämisestä myös laajemmin. Arviointineuvostolta kaivattiin konkreettista apua vaikutusten arviointien toteuttamiseen ja enemmän neuvovaa ja konsultoivaa otetta ministeriöiden lainvalmistelijoiden työn tueksi. Valmistelijoiden näkökulmasta olisi kaikkiaan toivottavaa, että arviointineuvostoa kehitettäisiin selkeästi lainvalmistelun prosessia ennakkollisesti tukevaan suuntaan.

”Se olisi minusta hyvä, että jo siinä valmistelun alkuvaiheessa voitaisiin käydä arviointineuvoston kanssa tällainen keskustelu tai jollain tasolla kuitenkin, että me ollaan nyt valmistelemassa tällaista ja tällaista, ja me ollaan suunniteltu tällaiset vaikutusarviointit, että miten niitä on ajateltu selvittää. Heillä voisi olla siihen jo antaa vinkkejä, että tähän voisitte vaikka tällaisen tutkimuksen tehdä tähän rinnalle tai jotain. Se on vähän myöhäistä siinä vaiheessa, kun on lausuntokierros jo ollut ja sitten annetaan sitä lopullista sinne, niin siitä on yleensä vaan enää muutama viikko aikaa, kun se pitäisi jo hallituksen puolesta esitellä eduskunnalle.”

Arviointineuvosto on omassa työprosessinsa kehittämisessä havainnut haasteeksi sen, että kun arviointineuvoston sihteeristö on käytettävissä myös eduskunnan valiokuntien työhön, joutuvat he käytännössä näihin kuulemisiin tekemään oman lausunnon. Tässä olisi selvästi harkittavissa arviointineuvoston työn priorisointia siten, että sen resurssit suunnattaisiin mieluummin ministeriöiden lainvalmisteluprosessin käytännön tukemiseen kuin eduskunnan informointiin lainvalmistelun onnistuneisuudesta yksittäistapauksissa. Tällöin tietenkin eduskunnan päässä tulisi harrastaa pidättyvää asiantuntemusta asian suhteen. On tuskin ajateltavissa, että arviointineuvoston sihteeristö voisi kieltäytyä eduskunnan valiokunnan kutsusta, kun sellainen tulee. Kokonaisuuden hallinta siihen nähden, miten arviointineuvoston työskentely parhaiten tukisi lainvalmisteluprosessia lainvalmistelijoiden näkökulmasta ei ole aivan yksiselitteistä, kuten seuraava aikataulupohdinta kuvaa.

”Ongelmaksi vaan tulisi se, että esitysten sisältö alkaa olla valmis vasta lausuntokierrokseen mennessä, eikä vaikutusarvioita todellisuudessa voida tehdä ennen kuin tiedetään, millaista lakia tai muutoksia ollaan valmistelemassa.”

Tämä kommentti siis alleviivaisi entisestään tarvetta kehittää arviointineuvoston toimintaa parempaan vuorovaikutukseen ministeriöiden kanssa erityisesti niin, että tämä työskentely tukisi lainvalmistelijoita heidän työssään. Ensimmäisten kahden toimintavuotensa aikana arviointineuvosto on ollut yhteistyössä ministeriöiden kanssa, mutta tämä vaikuttamistyö on painottunut ministeriöiden johdon tasolle, kuten vuosikatsauksista ilmenee.¹³⁸

Arviointineuvoston oma näkemys toiminnan kehittämisestä painottaa voimakkaasti sitä, että ensimmäiset kaksi vuotta ovat olleet työn käynnistämisvaihetta, jolloin tarkoituksellisesti painopiste on ollut hallituksen esitysluonnoksiin annettavien lausuntojen laatimista ja tähän liittyvien toimintamallien hiomisessa. Arviointineuvosto ilmaisee jatkossa pyrkivänsä lausunto-toimintansa avulla painottamaan voimakkaammin EU-lainsäädännön valmisteluun liittyvää vaikutusarviointia ja tulevaan lainsäädäntöön vaikuttavien jälkiarviointien arviointia¹³⁹.

EU-sääntelyhankkeisiin liittyvä arviointineuvoston kehittämistarve herättää odotuksia myös lainvalmistelijoiden parissa. Tärkeäksi koetaan päästä vaikuttamaan EU-sääntelyhankkeisiin

¹³⁸ Arviointineuvosto 2016, s.8–9. Arviointineuvosto 2017, s.16–17.

¹³⁹ Arviointineuvosto 2017, s.5.

varhaisemmassa vaiheessa ja näin tukemaan Suomen kannan muodostusta EU lainsäädännön kehittämiseen.

"Se on minun mielestä todella tärkeää olisi se, että jos se arviointineuvosto miettii sitä omaa rooliinsa näissä EU-hankkeissa, että nimenomaan, että se on siinä kannanmuodostuksen tukena, että tiedetään, kun muodostetaan kantoja."

6. SIDOSRYHMIEN NÄKEMYKSIÄ ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNASTA KYSELYN PERUSTEELLA

Osana hanketta toteutettiin kysely kolmelle sidosryhmälle, joille kaikille lähetettiin erilliset kyselylomakkeet. Lomakkeiden laadinnassa hyödynnettiin alan toimijoiden asiantuntemusta lomakkeiden testaamisessa ennen varsinaisen lomakkeen lähettämistä.

Lomakkeiden kysymykset erosivat toisistaan siten, että jokaiselle sidosryhmälle muotoiltiin omat kysymykset. Lainvalmistelijoiden lomake erosi selkeästi kansanedustajien ja etu- ja kansalaisjärjestöjen lomakkeesta, sillä arviointineuvoston toiminta koskettaa suoraan juuri ministeriöiden virkamiehiä. Lainvalmistelijoiden kyselyssä voitiinkin näin ollen paneutua syvemmin arviointineuvoston toimintaan liittyviin kysymyksiin, kun taas kansanedustajien sekä etu- ja kansalaisjärjestöjen lomakkeissa korostuivat enemmän arviointineuvoston tunnettavuuteen ja näkyvyyteen liittyvät kysymykset. Kyselylomakkeet olivat e-lomakkeella laadittuja sähköpostitse välitettyjä sähköisiä kyselyjä.

Saadut vastausmäärät kyselyihin vaihtelivat. Kansanedustajien kyselyyn vastasi ainoastaan kolme kansanedustajaa, joten näitä kysymyksiä ei raportissa tarkemmin analysoida. Lainvalmistelijoiden kyselyyn saatiin yhteensä 60 vastausta. Vastauksia saatiin kaikista ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriötä lukuun ottamatta. Vastausprosenttia on kuitenkin vaikea arvioida, sillä kohdejoukon lainvalmistelijoiden lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa.¹⁴⁰

Etu- ja kansalaisjärjestöjen osalta kyselyn kohdejoukko haluttiin rajoittaa niihin toimijoihin, jotka ovat kaikista merkittävimpiä organisaatioita lainvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä. Kysely lähetettiin kaikille niille niin sanotun kolmannen sektorin toimijoille, jotka olivat olleet vuosina 2010–2013 vähintään viisi kertaa kuultavana eduskunnan valiokunnissa.

6.1. Lainvalmistelijoiden kyselyn tulokset

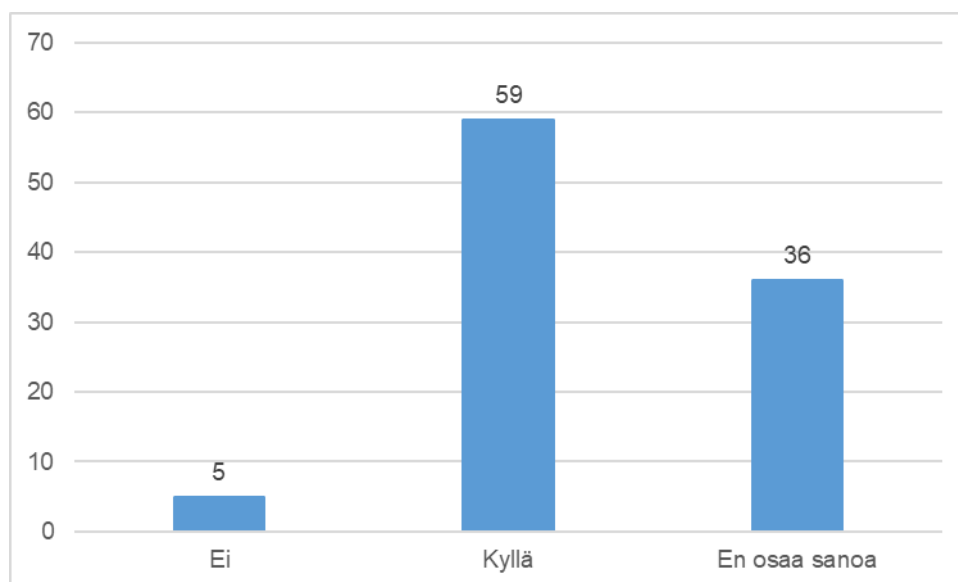
Lainvalmistelijoiden kyselyn tarkoituksena oli selvittää lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa ministeriöiden lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Kysymykset liittyivät sekä neuvoston lausuntoprosessiin yksittäisen säädöshankkeen kohdalla kuin myös arviointineuvoston toiminnan vaikutuksiin pidemmällä tähtäimellä koko ministeriöiden lainvalmistelukulttuuriin. Lisäksi kyselyssä selvitettiin arviointineuvoston toiminnan kehittämistarpeita sekä ministeriöissä tapahtuvia toimenpiteitä arviointineuvoston kannanottojen huomioimiseksi säädöshankkeissa. Kyselyyn saatiin yhteensä 60 vastausta. Vastauksia saatiin kaikista ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriötä lukuun ottamatta. Vähiten vastauksia saatiin puolustusministeriöstä ja ulkoministeriöstä, joista molemmista kyselyyn vastasi yksi virkamies. Eniten vastauksia tuli valtiovarainministeriöstä, 14 kappaletta. Ylivoimaisesti suurin osa vastaajista (38/59) oli virka-asemaltaan valmistelijoita tai esittelijöitä. Näin ollen kyselyn tulokset noudattavat pääosin kyseisen virkamieskunnan näkemyksiä. Muilta osin vastaajat työskentelivät keskijohdossa, asiantuntijoina tai tutkijoina tai avustavissa tehtävissä. Ylimmän johdon edustajia ei vastaajien joukossa ollut. Lisäksi yksi vastaajista ei ilmoittanut ministeriötä, eikä virka-asemaansa, jossa työskentelee.

¹⁴⁰ Vesan ja Kantolan (2016) selvityksessä arvioitiin säädöspolitiikan yhteistyöryhmän selvitykseen perustuen valtioneuvostossa työskentelevän noin 650 säädösvalmistelua tekevää virkamiestä. Tämä arvio ei kuitenkaan välttämättä sisällä virkamiehiä, jotka osallistuvat ainoastaan säädösvalmistelun johtamiseen.

Kyselyn alussa vastaajilta tiedusteltiin, olivatko he olleet osallisena säädöshankkeessa, jonka hallituksen esityksen luonnoksesta lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon. Tällä kysymyksellä haluttiin tunnistaa ne vastaajat, joilla oli henkilökohtaista kokemusta arviointineuvoston lausuntoprosessista. Tulosten luotettavuuden vuoksi yksittäisiä säädöshankkeita koskevia kysymyksiä ei esitetty niille vastaajille, joilla ei henkilökohtaista kokemusta lausuntoprosesseista ollut. Kaiken kaikkiaan hieman yli yksi kolmasosa (22/60) vastaajista oli ollut osallisena säädöshankkeessa, josta arviointineuvosto on antanut lausunnon. Näin ollen osaan kysymyksistä voitiin saada enintään 22 vastausta ja osaan kysymyksistä enintään 60 vastausta. Tuloksia analysoitaessa ja tulkittaessa on huomioitava, että osassa vastauksia vastaajien lukumäärä on pieni.

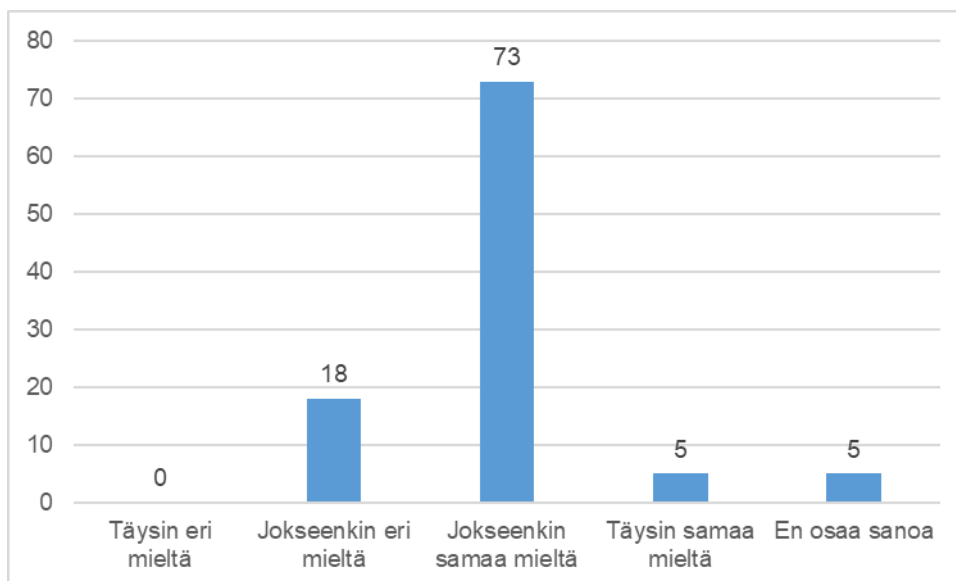
Arviointineuvoston toiminnan arviointi yksittäisten säädöshankkeiden näkökulmasta

Käydään aluksi läpi lainvalmistelijoiden näkemyksiä lainsäädännön arviointineuvoston hallituksen esityksen luonnoksia koskevasta lausuntoprosessista. Lausuntoprosesseja käsitteleviin kysymyksiin vastasivat ainoastaan ne 22 henkilöä, jotka olivat olleet mukana säädöshankkeissa, joiden hallituksen esityksen luonnoksesta lainsäädännön arviointineuvosto oli antanut lausunnon.



Kuvio 4. Ovatko lainsäädännön arviointineuvoston valinnat arvioinnin kohteeksi valituista hallituksen esityksen luonnoksista olleet mielestäsi onnistuneita? (%) N = 22.

Kuviossa 4 esitetystä kysymyksestä tiedusteltiin, kuinka onnistuneina lainvalmistelijat pitivät arviointineuvoston valintoja lausuntojen kohteeksi valituista hallituksen esityksistä. Suurin osa vastaajista piti valintoja onnistuneina. Ainoastaan yhdellä lainvalmistelijalla (5 %) oli asiasta erilainen näkemys. Hänen mukaansa arvioinnin kohteeksi oli valittu hanke, jonka taloudelliset ja muut vaikutukset olivat marginaalisia. Kysymystä tarkentaneissa muutamissa muissa avoimissa vastauksissa tuotiin kuitenkin esille, että arviointineuvosto on vastaajien mielestä valinnut arvioinnin kohteeksi keskeisimpiä ja merkittävimpiä esityksiä. Voidaankin todeta, että kyselyyn vastanneet lainvalmistelijat pitivät arviointineuvoston valintoja onnistuneina.



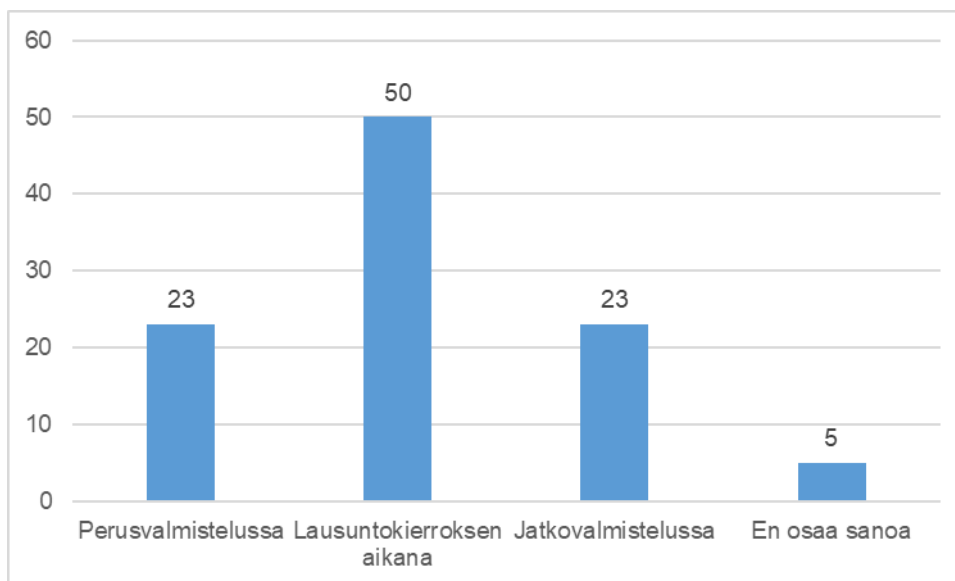
Kuvio 5. Lainsäädännön arviointineuvosto on mielestäni osannut lausunnoissaan hallituksen esityksen luonnoksista keskittyä olennaisiin asioihin. (%) N = 22.

Arviointineuvosto on vastaajien mukaan osannut pääsääntöisesti keskittyä lausunnoissaan myös olennaisiin asioihin. Vain neljä vastaajaa (18 %) oli väittämän kanssa eri mieltä (ks. Kuvio 5). Arviointineuvoston antamat lausunnot koettiin myös hyödyllisiksi kyseisiä säädös-hankkeita koskevien vaikutusarviointien laadun parantamisessa. Kahdessa avoimessa vastauksessa kuitenkin kyseenalaistettiin arviointineuvoston edellyttämien numeeristen tai euro-määräisten arvioiden tarpeellisuus tilanteissa, joissa tällaista arviointia on hankalaa tai "mah-dotonta" toteuttaa.

"LAN:in ei mielestäni tarvitsisi tarttua lillukanvarsiin, jos arviointi on kunnossa. Uskoisin, että LAN kiinnittää sitä pienempiin asioihin huomiota, mitä vähem-män esityksessä on puutteita. Lisäksi tulisi miettiä, onko tarpeen edellyttää "tarkempia" euromääräisiä vaikutuksia, jos niitä on mahdotonta arvioida vai olisiko oikeasuuntainen laajempi haarukka parempi kuin pieleen menevä tar-kempi arvio."

Lisäksi tuotiin esille vaikutusarviointien tekemisen tarpeellisuus tietyissä tilanteissa. Eräs vas-taaja koki arviointineuvoston arviointia turhan kaavamaisena, sillä hänen mukaansa kaikkia lainvalmisteluohjeiden mukaisia vaikutuksia ei ole, eikä niitä voi siten arvioida. Lisäksi yksi vastaajista näki arviointineuvoston kyvyn ymmärtää arvioitavaksi valitun hankkeen sisältö ra-jalliseksi, jonka vuoksi ehdotukset vaikutusarviointien parantamiseksi olivat osittain perusteet-tomia. Myös tiedonsaannin vaikeus vaikutusarviointien tekemisessä nostettiin vastauksissa esille. Arviointineuvosto on esimerkiksi nostanut esille tutkimuksia, jotka eivät tartu olemassa olevaan ongelmaan. Toisaalta arviointineuvoston koettiin myös avustaneen tiedonhankin-nassa. Muilta osin nousi esille muun muassa lainvalmistelun aikataulupaineet:

"Esim. verotuksen alan monissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muuta-maan tiettyyn asiaan, jotka toistuvat arvioinnista toiseen. Valmisteltavat hank-keet ovat kuitenkin kaikki erilaisia ja arvioinnissa saatavilla ja käytettävissä & työstettävissä oleva data suhteessa valmisteluajatauluun vaihtelevat merkit-tävästi, mikä vaikuttaa aivan keskeisesti mahdollisuuksiin arvioida vaikutuksia valmistelun yhteydessä. Tästä huolimatta hankkeen toteuttamisesta on usein jo olemassa poliittinen päätös, jota ei peruuteta, vaikka vaikutuksia ei pystyt-täisi arvioimaan riittävästi. Verotuksen alan hankkeiden valmistelulla on myös tiukat aikataulut budjettisidonnaisuudesta ja poliittisista herkkyyksistä johtuen. Valmistelua arvioitaessa näitä reunaehtoja tulisi ottaa huomioon."



Kuvio 6. Missä kohtaa lainvalmistelua lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta hallituksen esityksen luonnoksesta olisi eniten hyötyä lainsäädännön vaikutusarviointien parantamiseksi? (%) N = 22.

Kuviossa 6 on esitetty lainvalmistelijoiden näkemykset siitä, missä kohtaa lainvalmistelua arviointineuvoston lausunnoista olisi eniten hyötyä vaikutusarviointien parantamiseksi. Vaihtoehdot jaettiin kolmeen osaan: perusvalmistelussa ennen lausuntokierrosta, lausuntokierroksen aikana ja jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen. Selkeästi suurin osa kysymykseen vastanneista lainvalmistelijoista oli sitä mieltä, että arviointineuvoston lausunnosta olisi eniten hyötyä ennen jatkovalmisteluvaihetta. Yhdentoista vastaajan (50 %) näkemyksen mukaan lausunto tulisi saada lausuntokierroksen aikana ja viiden vastaajan (23 %) mukaan jo ennen lausuntokierrosta perusvalmistelu vaiheessa. Myös jatkovalmisteluvaihe sai kannatusta viiden vastauksen verran.

Perusvalmisteluvaihetta perusteltiin avoimissa vastauksissa lähinnä aikataulullisilla syillä. Vastauksissa todettiin esimerkiksi, että perusvalmisteluvaiheessa esitykseen voisi vielä vaikuttaa. Erään vastaajan mukaan arviointineuvoston ehdotusten toteuttamiseen jää aivan liian vähän aikaa, mikäli neuvoston lausuntoa pyydetäisiin vasta siinä vaiheessa, kun esitys saadaan lähettää lausunnolle. Toinen lainvalmistelija kuvasi tilannetta seuraavasti:

”Arviointineuvosto arvioehdotuksen vasta ihan loppuvaiheessa, jolloin valmistelulla on jo kiire. Monesti arviointineuvosto puuttuu esimerkiksi siihen, ettei toimintavaihtoehtoja ole tarpeeksi käsitelty, millä on vaikutusta myös vaikutusarviointeihin. Eniten tukea tarvittaisiinkin esitysten luonnosteluvaiheessa ja ennen lausuntokierrosta. Nykyinen arviointineuvoston käsittelyaika hankaloittaa lainsäädäntötyötä paljon. Monet hankkeet ovat poliittisesta tai muista syistä myöhässä, niin arviointineuvoston käsittely vaikeuttaa joidenkin hankkeiden etenemistä liian paljon. Lisäksi kiireen takia arviointineuvoston huomiot viedään nopeasti lainsäädäntöehdotukseen, eikä niitä pohdita tai harkita enempää, koska ratkaisevat valinnat on tehty, eikä niitä kiireen takia todellakaan enää muuteta.”

Aikataululliset syyt nousivat esille myös lausuntokierroksen aikana tapahtuvaa arviointia kannattaneissa vastauksissa. Kun arviointineuvoston lausunto annetaan aikaisemmassa vaiheessa, on lainvalmistelijoilla enemmän aikaa huomioida neuvoston esiintuomia näkökohtia. Sen sijaan jatkovalmisteluvaiheessa arviointineuvoston lausunnoissa esitettyjen kannanottojen korjaamisen kynnys nähtiin korkeammaksi.

"Jos esitys otetaan arviointineuvoston käsiteltäväksi siinä vaiheessa, kun esitystä jo viimeistellään ja ollaan viemässä eduskuntaan ei lausunnossa esitettyihin havaintoihin ole mahdollista kovinkaan syvällisesti paneutua ottaen huomioon siitä aiheutuvat käännöstyöt ja muut tekniset vaiheet, jotka vaikuttavat myös aikataulun viivästymiseen. Arviointineuvoston tulisi antaa oma lausuntonsa muiden lausujen ohella lausuntokierroksen aikana, jotta siitä saisi hyötyä hankkeen valmistelussa. Monet asiat lausunnossa vaatisivat asioiden selvittelyä ja vievät aikaa eikä se enää hankkeen viimeistelyvaiheessa ole mahdollista."

Jatkovalmisteluvaiheen osalta avoimissa vastauksissa ei juuri tullut esille sitä puoltavia seikkoja. Yhdessä vastauksessa tiedostettiin se, että jatkovalmisteluvaiheessa neuvoston arviointi voi tulla aikataulupaineista johtuen liian myöhään, mutta todettiin vaikutusarviointien olevan jatkovalmisteluvaiheessa viimeistellympiä. Kaiken kaikkiaan vaikuttaisi siltä, että monet lainvalmistelijat kokisivat hyödylliseksi saada arviointineuvostolta lausunto jo ennen jatkovalmisteluvaihetta, jolloin vaikutusarviointien korjaamiseen on paremmat mahdollisuudet.

Suurin osa lainvalmistelijoista kokisi hyödylliseksi myös sen, että arviointineuvosto antaisi hallituksen esityksen luonnoksesta annettavan kirjallisen lausunnon lisäksi muunlaista neuvontaa tai ohjeistusta. Vastauksissa ilmeni jonkin verran ehdotuksia, minkälaista neuvontaa tai ohjeistusta arviointineuvoston tulisi antaa. Yhdessä vastauksessa neuvostolta toivottiin näkemyksiä niiden tahojen etsimisessä, johon hallituksen esityksellä voi olla vaikutuksia sekä keskustelujen käymistä siitä, millä tarkkuudella vaikutuksia olisi kussakin yksittäisessä esityksessä tarkoituksenmukaista arvioida. Lisäksi muutamissa vastauksissa toivottiin neuvontamahdollisuutta, esimerkiksi mahdollisuutta kysyä tarkentavia kysymyksiä lausuntoon liittyen. Eräs vastaaja totesikin lausuntojen olevan varsin tiiviitä, eivätkä kaikilta osin "helposti aukeavia". Muutamassa vastauksessa arviointineuvostolta toivottiin myös apua vaikutusarvioinneissa käytettävien tietolähteiden keräämisessä.

"Jos neuvostolla on hyviä lähdevinkkejä, niitä neuvosto voisi antaa ja on tehnyt nykyisinkin."

Lainvalmistelijoilta tiedusteltiin lisäksi lausuntoprosesseihin liittyviä hyviä käytänteitä ja kehittämiskohteita. Lainvalmistelijoiden huomio kiinnittyi vastauksissa enimmäkseen kehittämiskohteiden esiintuomiseen. Yhdessä vastauksessa esitettiin epäily siitä, ehtiikö arviointineuvosto perehtymään hallituksen esityksen luonnokseen riittävän hyvin ennen lausunnon antamista. Vastaajan mukaan vaikutusarviointi on osa esitystä, eikä sitä voi lukea irrallaan muusta esityksestä. Vastauksissa toivottiin myös avoimempaa viestintää ja vuoropuhelua lainvalmistelijoiden ja arviointineuvoston välillä. Erään lainvalmistelijan mukaan tämän hetkisessä tilanteessa arviointineuvoston lausunto kirjataan hallituksen esityksen perusteluihin sellaisenaan, vaikka lainvalmistelijalla voi olla arviosta perustellusti erilainen näkemys. Hänen mukaansa tulisikin harkita, voitaisiinko arviointineuvoston lausuntoluonnoksesta pyytää ensin valmistelijan kommentit ja niiden perusteella arvioida lausuntoa uudelleen.

Vastauksissa tuotiin myös esille ongelmia arviointineuvoston lausuntojen julkaisemiseen liittyen. Ongelmaksi koettiin tämän hetkinen tilanne, jossa lausunnot julkaistaan vähän ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista. Tämä sisältää "merkittävän riskin" valmistelun ja päätöksenteon häiriintymisestä, sillä "julkinen keskustelu asian lopullisista ratkaisuista voi alkaa ennen kuin on valtioneuvoston päätöstä esityksen antamisesta".

"Iso yhdenvertaisuusongelma on myös se, jos arvioitavan lähes lopullisen esityksen voi saada arviointineuvostosta, jos osaa pyytää. Esim. verotuksen alan hankkeissa esitykset ovat pääsääntöisesti sellaisia, että kaikki verotuksen alan toimijat ja verovelvolliset haluaisivat saada esityksen käsiinsä niin pian kuin mahdollista."

Lisäksi arviointineuvostolta toivottiin nettisivuille koottuja huomioita siitä, ”mikä usein menee HE:n vaikutusarvioinneissa hyvin ja mikä taas on heikkoa”. Tärkeänä pidettiin myös tiedon saamista hallituksen esityksen luonnoksen käsittelyyn ottamisesta.

”Ehdottoman tärkeänä kehittämiskohteena on menettely, jossa arviointineuvosto päättää ottaa esityksen arvioitavakseen. Arviointineuvostolla tulisi olla joku määräaika, mihin mennessä sen pitäisi tehdä ilmoitus. Eräässä tilanteessa ilmoitus käsiteltäväksi ottamisesta tehtiin kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun luonnos oli toimitettu lausuntokierroksen yhteydessä neuvostolle ja ainoastaan kaksi viikkoa ennen vahvistettuun HE-luetteloon merkittyä esittelypäivää. Valmistelijoiden pitäisi voida olla varmoja esimerkiksi vähintään kuukausi (mieluiten kaksi) ennen esittelyä, ettei esitystä tulla ottamaan arvioitavaksi. Muutoinkin neuvoston valintamenettely tulisi yhteensovittaa HE-luettelon vahvistamisen määräaikoihin, jotta esittelyajankohdassa voitaisiin huomioida arviointineuvoston lausunnon ja sen johdosta tehtävien muutosten edellyttämä aika. Koska tällaista ennakkointia ei voi tehdä myöhäisen ilmoituksen vuoksi, joudutaan esittelypäivää siirtämään ja siitä informoimaan eri tahoja sekä pahimmassa tilanteessa riskeeraamaan se, ettei eduskunnalle jää riittävästi aikaa käsitellä asiaa.”

Ministeriöiden toiminnan arviointi yksittäisten säädöshankkeiden näkökulmasta

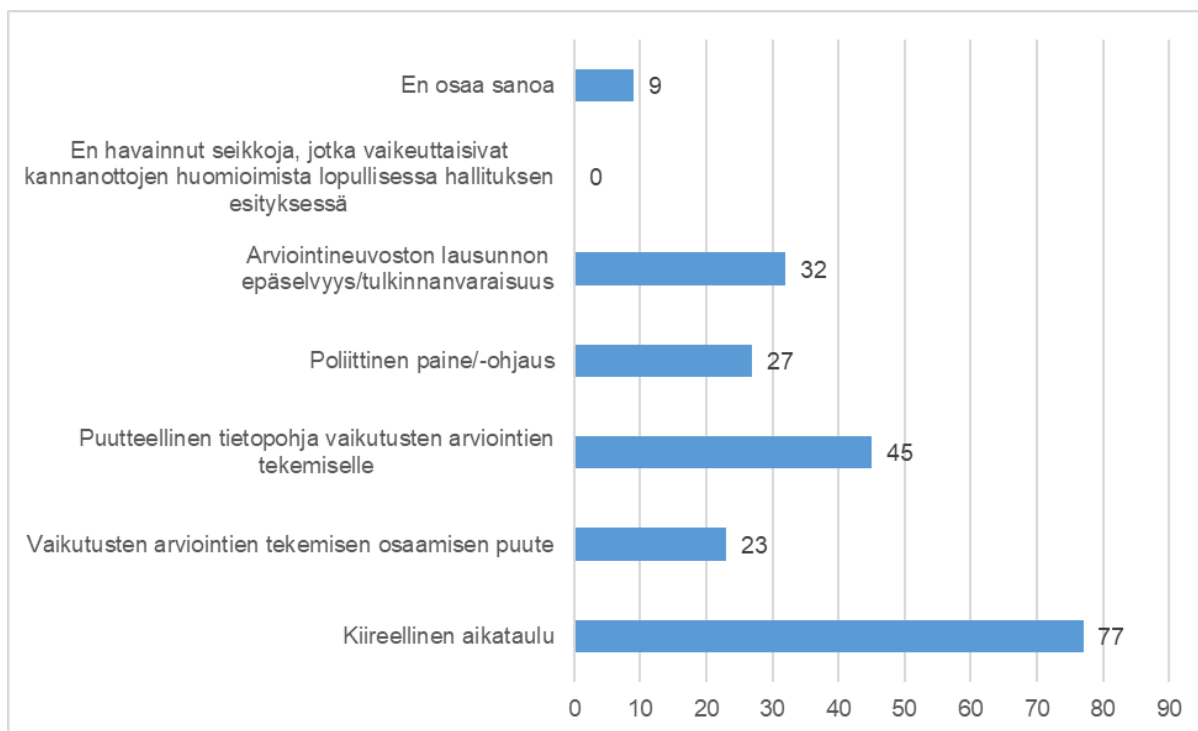
Edellä käsiteltiin arviointineuvoston lausuntoprosessia lähinnä arviointineuvoston toiminnan kannalta. Tarkastellaan seuraavaksi, miten lausuntoprosessit ovat näyttäytyneet ministeriöiden toiminnassa. Myös tässä osiossa analysoituihin kysymyksiin vastasivat vain ne 22 henkilöä, jotka olivat olleet mukana säädöshankkeissa, joiden hallituksen esityksen luonnoksesta lainsäädännön arviointineuvosto oli antanut lausunnon. Osion aluksi lainvalmistelijoilta kysyttiin toimenpiteitä, joita ministeriössä tai lainvalmisteluryhmässä on tehty arviointineuvoston lausunnon huomioimiseksi lopullisessa hallituksen esityksessä. Useammassa vastauksessa todettiin, että hallituksen esitystä muutettiin tai täydennettiin arviointineuvoston lausunnon perusteella. Ministeriöihin on esimerkiksi rekrytoitu henkilöstöä, jonka tehtävänä on ollut arvioida esityksen vaikutuksia, lisätty ekonomistin avustusta valmistelussa tai hankittu tarkempia selvityksiä taloudellisista vaikutuksista. Kahdessa vastauksessa todettiin, että toisaalla esityksessä jo mainittuja kohtia lisättiin vaikutustenarviointijaksoon. Vaikutusarviointit oli esimerkiksi vaihdettu nykytilan arviointikohdasta vaikutusten arviointikohtaan, koska ne olivat jääneet arviointineuvostolta huomioimatta.

Muutamissa vastauksissa tuotiin esille aikatauluihin, resursseihin tai tietopohjan puutteellisuuteen liittyvien syiden luovan rajoitteita arviointineuvoston ehdottamien muutosten tekemiselle.

”Hyvin nopeassa aikataulussa on mietitty mitä on tehtävissä ja tehty muutamia lisäkirjauksia esitykseen. Pääsääntöisesti aikataulun puolesta muuta ei ole enää tehtävissä siinä vaiheessa.”

Eräässä vastauksessa todettiin, että esityksen antamista siirrettiin tulevaisuuteen, ”kun on tarvittavat resurssit tehdä toivotut arviot”. Toisen vastaajan mukaan esitykseen tehtiin ne täydennykset, joiden tekemiseen oli tietopohjaa ja riittävä osaaminen. Myös seuraavassa vastauksessa kiinnitettiin huomiota tietopohjan puutteellisuuteen.

”Lausunto otetaan vakavasti ja sen kohdat pyritään ottamaan huomioon. Osa lausunnon ehdotuksista on vaatinut liian laajaa selvitystyötä tai selvitystyötä jota varten tietopohja ei ole riittävä (esim. erilaiset dynaamiset vaikutukset).”



Kuvio 7. Mitkä seikat vaikeuttavat lainsäädännön arviointineuvoston hallituksen esityksen luonnoksista antamissa lausunnoissa ehdotettujen kannanottojen huomioimista lopullisessa hallituksen esityksessä? (%) N = 22.

Kuviossa 7 on havainnollistettu eri tekijöitä, jotka vaikeuttavat arviointineuvoston kannanottojen huomioimista lopullisessa hallituksen esityksessä. Kahta "en osaa sanoa" -vastausta lukuun ottamatta kaikki vastaajat olivat havainneet seikkoja, jotka vaikeuttavat kannanottojen huomioimista. Eniten kannanottojen huomioimista näyttää vaikeuttavan kiireellinen aikataulu. Yhteensä 17 vastaajan (77 %) mukaan kiireellinen aikataulu vaikeuttaa kannanottojen huomioimista. Toiseksi yleisin vastaus oli puutteellinen tietopohja, jonka mainitsi yhteensä kymmenen (45 %) lainvalmistelijaa. Osa vastaajista myös piti arviointineuvoston lausuntoja epäselvinä/tulkinnanvaraisina sekä koki poliittisen paineen/-ohjauksen ja osaamisen puutteen luovan esteitä kannanottojen huomioimiselle.

Lainvalmistelijat täydensivät näkemyksiään jonkin verran avoimilla vastauksilla. Kiireellisen aikataulun osalta todettiin muun muassa, että mikäli arviointineuvoston lausunnoissa tulee ehdotuksia, joiden toteuttaminen edellyttää muutaman päivän valmistelutyötä enemmän aikaa, ei ehdotuksia ole yleensä mahdollista toteuttaa. Vastausten perusteella kiireellinen aikataulu liittyy myös poliittiseen ohjaukseen ja tiedonhankkimiseen. Vaikutusarvioinnin kannalta ongelmallisiksi esityksiksi katsottiin esimerkiksi ne esitykset, joita muutetaan loppuvaiheessa poliittisella päätöksellä: "Valitettavasti nämä ovat usein niitä kaikista merkittävimpiä lakihankkeita". Eräs lainvalmistelija totesi sen sijaan, etteivät aika ja raha riitä ulkopuolisten tutkimusten teettämiseen ja hänen mukaansa valmistelijan "oma mielikuvitus" ei aina riitä arviointineuvoston edellyttämien arviointien tekemiseen. Toinen vastaaja kuvasi tilanteen seuraavasti.

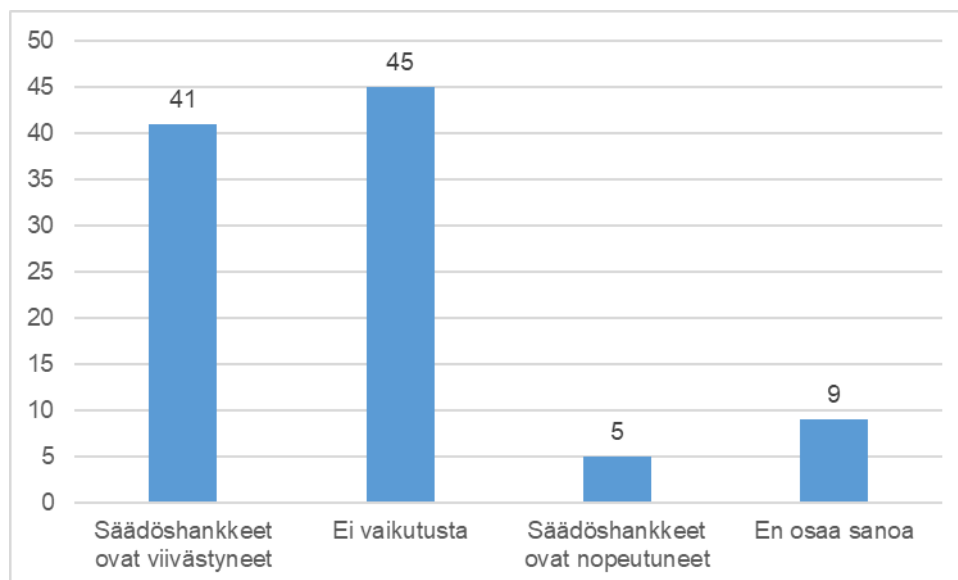
"Vaikutusarvioinnin osia voisi mahdollisesti ostaa tutkimuslaitokselta tai vastaavalta, mutta lyhyessä ajassa ei ole mahdollista saada uutta tutkimustietoa. Eli joskus tutkimustietoa ei vain ole. Kiire vaikeuttaa vaikutusarviointien tekemistä. Ensin ei saada poliittista päätöstä ja sitten, kun poliittinen päätös saadaan ja esityksen sisältö tiedossa, ei varsinaiseen valmisteluun jää riittävästi aikaa."

Kyselyssä tiedusteltiin myös, miten arviointineuvoston lausunnoissaan esittämät kannanotot voitaisiin ottaa säädöshankkeissa paremmin huomioon. Myös tämän kysymyksen kohdalla

vastauksissa toistui aikataulullisiin syihin liittyvät tekijät. Ensinnäkin arviointineuvoston kannanottojen pitäisi toisaalta tulla aikaisemmin ja toisaalta myös itse lainvalmisteluun tulisi varata enemmän aikaa. Kaksi vastaajaa toi esille osaamisen puutteen omassa ministeriössä. Toisen mukaan ministeriössä ei ole kaikkien alojen osaamista ja vaikutusarvioinnit joudutaan usein teettämään muualla. Toinen totesi pelkän juristin tutkinnon luovan rajoitteita vaikutusarviointien tekemiseen.

”Varmistamalla ihan oikeasti osaavat tekijät vaikutusarvioita tekemään ja niissä avustamaan. Pelkällä OTK/OTM-tutkinnolla ei ihan hirveän syvällisiä arviointeja laadita, jos saman henkilön pitäisi samaan aikaan tehdä myös HE:n muita osia.”

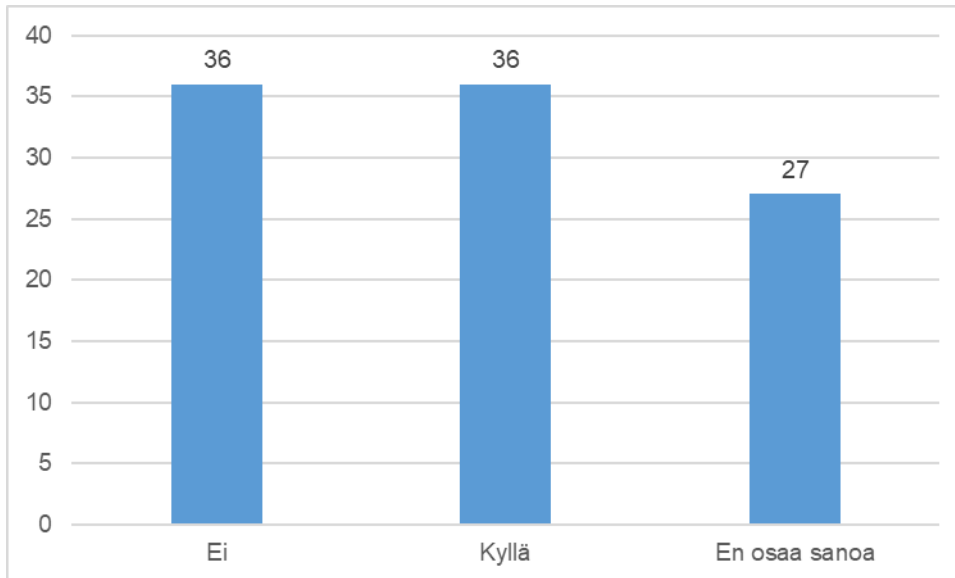
Aikataululliset syyt siis vaikuttavat olevan merkittävin tekijä sille, miksi arviointineuvoston kannanottoja ei välttämättä pystytä lopullisessa vaikutusarvioinnissa huomioimaan. Aikatauluihin liittyen tärkeä kysymys on myös se, ovatko arviointineuvoston lausuntoprosessit viivästyttäneet säädöshankkeiden aikatauluja.



Kuvio 8. Miten lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoprosessit hallituksen esityksen luonnoksista ovat vaikuttaneet kyseisten säädöshankkeiden aikatauluihin? (%) N = 22.

Yhteensä yhdeksän (41 %) lainvalmistelijaa oli sitä mieltä, että säädöshankkeet ovat viivästyneet arviointineuvoston lausuntoprosessin seurauksena. Sen sijaan kymmenen (45 %) lainvalmistelijan mukaan lausunnot eivät ole vaikuttaneet säädöshankkeiden aikatauluihin. Yhden vastaajan mukaan säädöshankkeet ovat jopa nopeutuneet. Tämä vastaaja perusteli nopeutunutta aikataulua lyhyesti toteamalla: ”Kiire on lisääntynyt”. Säädöshankkeiden viivästyminen perusteltiin esimerkiksi sillä, että tiettyä esitystä ei voitu viedä valtioneuvoston esittelyyn suunniteltuna esittelypäivänä arviointineuvoston lausunnosta johtuen. Arviointineuvoston lausunnon odottamisen todettiin myös olevan yksi aikatekijä lisää jo muutenkin haastavassa aikatauluttamisessa, joka sisältää muun muassa poliittisen linjauksen saamisen, lausunnot, käännoksen, laintarkastuksen ja oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen. Toisen lainvalmistelijan mukaan lausunto olisi vaikuttanut selvitystyön lisäksi ainakin kääntämisen, oikolukemisen ja taittamisen aikatauluihin, mikäli lausunto olisi johtanut uusien lisäselvitysten tekemiseen. Toisaalta arviointineuvoston joustavuutta ja nopeutta myös keuhuttiin kahdessa vastauksessa. Yksi vastaajista myös totesi, että lausunnot eivät olleet vaikuttaneet säädöshankkeiden aikatauluihin, mutta toisaalta kannanottojen huomioimiseen oli saattanut jäädä ”vain hyvin vähän aikaa”.

Kyselyssä haluttiin myös selvittää, kiinnitetäänkö arviointineuvoston käsittelyssä oleviin säädöshankkeisiin enemmän huomiota muihin hankkeisiin verrattuna. Tällainen tilanne voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että resursseja muiden säädöshankkeiden valmisteluun suunnattaisiin vähemmän. Kuvio 9 valaisee tilannetta.



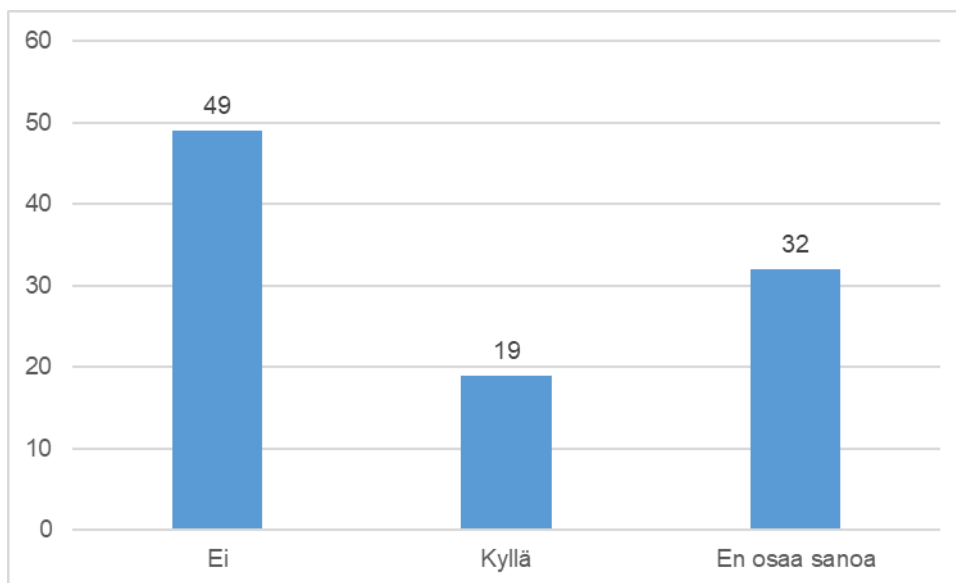
Kuvio 9. Vaikuttaako tieto siitä, että tietty säädöshanke on valikoitunut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltäväksi siten, että kyseisin säädöshankkeen vaikutusarviointeihin kiinnitetään normaalia enemmän huomiota? N = 22.

Kuten kuviosta 9 havaitaan, vastaukset jakaantuivat ”kyllä” ja ”ei” -vastausten kesken tasan. Molempiin vaihtoehtoihin annettiin kahdeksan vastausta (36 %). ”Ei” -vastausten osalta yhteenvetona voidaan todeta, että vastaajien mukaan vaikutusarviointia tehdään huolellisesti parhaalla mahdollisella osaamisella riippumatta esityksen valikoitumisesta arviointineuvoston käsiteltäväksi. ”Kyllä” -vastausten osalta eräs lainvalmistelija totesi, että pyrkii kiinnittämään huomiota vähintäänkin arviointineuvoston lausunnoissa usein huomautettuihin asioihin. Yksi vastaajista toi esille resurssien riittävyyden.

”Olemme päätyneet parantelemaan vaikutuksia ja lisäämään niihin esityksiin hieman enemmän resursseja. Käytössä on kuitenkin vain vajavainen määrä lainvalmistelijoita ja ekonomisteja, joten esitykset eivät ole koskaan täydellisiä suorituksia, vain sellaisia minkälaisia ehditään tekemään. (Työpäivät eivät ole 8-tuntisia yleensä, joten kyse ei ole laiskuudesta, vaan vain siitä, ettei aikaa ja resursseja ole.)”

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikutus ministeriöiden yleiseen lainvalmistelukulttuuriin

Tässä osiossa analysoitujen kysymysten tarkoituksena oli selvittää, onko lainsäädännön arviointineuvoston toiminta näkynyt ministeriöiden tekemisessä yksittäisiä lakihankkeita laajemmin ministeriöiden vaikutusarviointien kehittämisessä. Näiden kysymysten osalta vastausmahdollisuus annettiin myös niille lainvalmistelijoille, jotka eivät ole olleet osallisina säädöshankkeissa, joista lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon. Koska kysymykset käsittelivät ministeriöiden toimintaa yksittäistä lakihanketta yleisemmällä tasolla, ei niihin vastaaminen välttämättä vaadi kokemusta yksittäisistä lakihankkeista. Jokaisella vastaajalla oli myös mahdollisuus valita vastausvaihtoehto ”en osaa sanoa”, mikäli riittävää tietämystä tiettyyn kysymykseen vastaamiseen ei vastaajan omasta mielestä ollut.

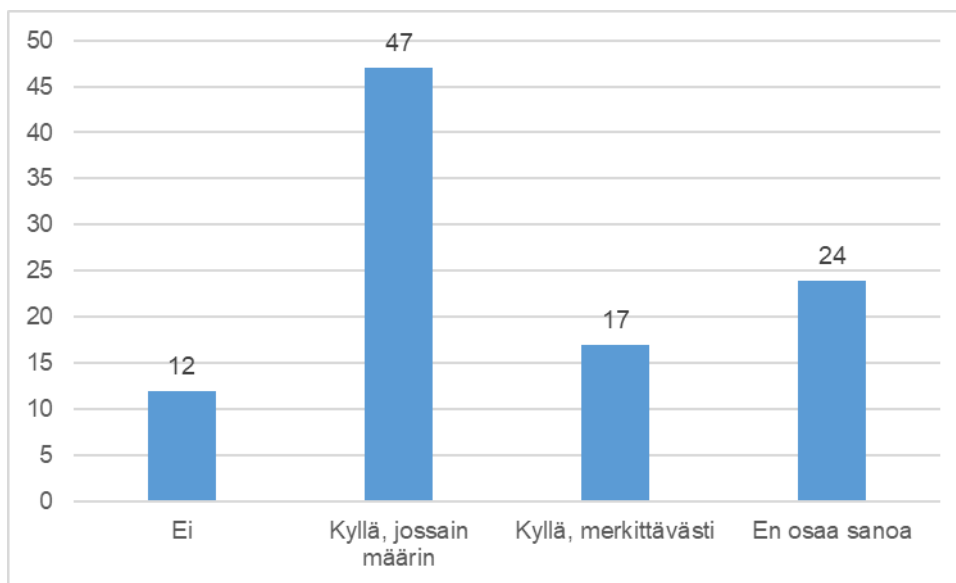


Kuvio 10. Järjestetäänkö ministeriössäsi tai lainvalmisteluryhmässäsi keskustelu- tai koulutustilaisuuksia, joissa käydään läpi lainsäädännön arviointineuvoston antamia lausuntoja tai kannanottoja? (%) N = 59.

Kuviossa 10 esitetyllä kysymyksellä haluttiin selvittää, missä määrin arviointineuvoston esille nostamia kehittämistarpeita käydään läpi eri keskustelu- ja koulutustilaisuuksissa ja sitä kautta tuodaan yleisellä tasolla lainvalmistelijoiden tietoon vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Vastausten perusteella näyttää siltä, että keskustelu- ja koulutustilaisuudet eivät ole ministeriöissä kovinkaan yleisiä, sillä ainoastaan yksitoista (19 %) lainvalmistelijaa vastasi keskustelu- tai koulutustilaisuuksia järjestettävän. Huomionarvoista on se, että valtiovarainministeriön 14 vastaajasta kukaan ei vastannut, että keskustelu- tai koulutustilaisuuksia järjestettäisiin. Toisin sanoen valtiovarainministeriössä ei tällaisia tilaisuuksia ole selkeästikään ainakaan toistaiseksi järjestetty. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön kahdeksasta, sisäministeriön seitsemästä ja maa- ja metsätalousministeriön 11 vastaajasta vain yksi vastaaja jokaisesta ministeriöstä oli havainnut tilaisuuksia järjestettävän. Havaintojen perusteella vaikuttaakin siltä, että ministeriöissä voitaisiin ainakin tässä suhteessa hyödyntää aktiivisemmin arviointineuvoston asiantuntemusta vaikutusarviointien laadun kehittämisessä.

Lainvalmistelijoilta tiedusteltiin lisäksi, minkälaisia järjestetyt koulutus- tai keskustelutilaisuudet ovat olleet. Ympäristöministeriöstä tulleiden vastausten mukaan arviointineuvoston kannanottoja on käyty läpi säädösvalmistelun ohjausryhmässä sekä muutamia kertoja vuodessa järjestettävillä vapaamuotoisilla ”juristikahveilla”, joihin voivat osallistua kaikki ministeriön juristit ja muut säädösvalmisteluun osallistuvat virkamiehet. Muilta osin kannanotoista on keskusteltu ministeriöissä muun muassa osaston johtoryhmässä, omassa lainvalmistelutiimissä, lainsäädännön yhteistyöryhmässä tai lainvalmistelun peruskurssilla.

”Lainvalmistelun peruskurssi ym. lyhyempiä lainvalmisteluun liittyviä koulutustilaisuuksia. Työmäärän vuoksi niihin ei ehdi yleensä osallistua.”

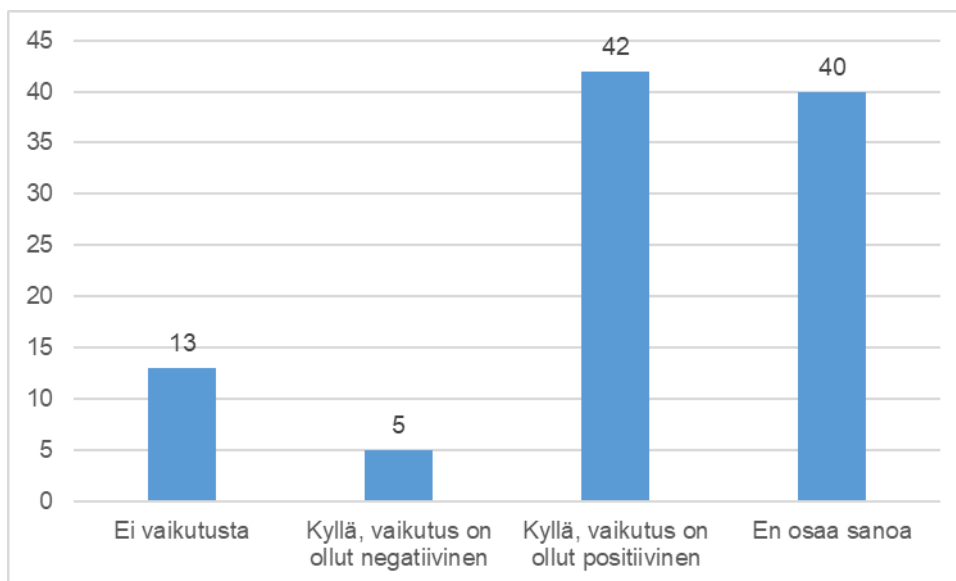


Kuvio 11. Vaikuttavatko lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot tai kannanotot mielestäsi siten, että esille nostetut asiat pyritään huomioimaan ministeriösi lainvalmistelussa tulevaisuudessa? (%) N = 59.

Vaikka varsinaisia järjestettyjä keskustelu- tai koulutustilaisuuksia toteutetaan ministeriöissä varsin vähän, on arviointineuvoston kannanotoilla kuviossa 11 esitettyjen lainvalmistelijoiden näkemyksen mukaan vaikutusta siihen, että arviointineuvoston esille nostamia asioita pyritään huomioimaan ministeriöiden lainvalmistelussa tulevaisuudessa. Havainto kertoo siitä, että arviointineuvoston kannanotoilla olisi vaikutusta myös yksittäistä lakihanketta pidemmällä tähtäimellä.

Ainoastaan seitsemän vastaajaa (12 %) ei nähnyt kannanotoilla olevan vaikutusta tulevaan lainvalmisteluun. Lainvalmistelijat tarkensivat vastauksiaan jonkin verran avoimilla vastauksilla. Kahdessa ei-vastauksessa todettiin arviointineuvoston lausuntoihin perehtymisen olevan omaehtoista. Lausuntoja jaetaan ministeriössä tiedoksi, mutta niiden lukeminen ja huomioon ottaminen on virkamiehen vastuulla. Mikäli lausuntoja käsiteltäisiin omalla lainvalmisteluosastolla systemaattisemmin, voisivat kaikki huomioida arviointineuvoston esille nostamat asiat paremmin omissa esityksissään. Eräässä toisessa vastauksessa tuotiin sen sijaan esille resurssien ja henkilökohtaisen osaamisen merkitys vaikutusarviointien tekemiseen.

”Arviointineuvoston lausunnot eivät vaikuta vaikutusarviointien laatuun, koska samat ihmiset tekevät samoilla resursseilla ja taidoilla arviointeja.”



Kuvio 12. Onko lainsäädännön arviointineuvoston toiminta mielestäsi vaikuttanut yksittäistä lakihanketta laajemmin ministeriön yleiseen lainvalmistelukulttuuriin? (%) N = 60.

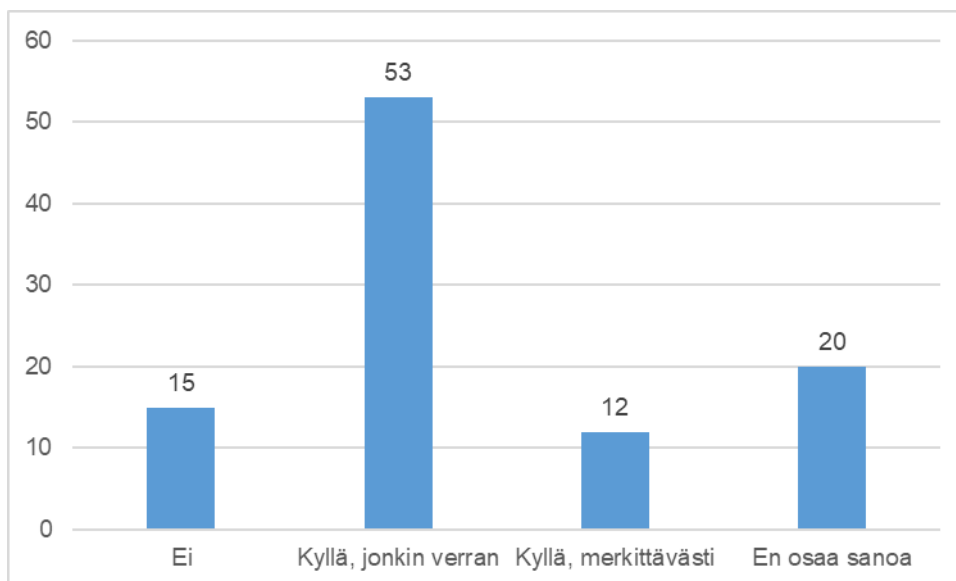
Kuvion 12 havainnot tukevat edellisen kysymyksen tuloksia. Suuri osa lainvalmistelijoista oli sitä mieltä, että arviointineuvoston toiminta on vaikuttanut positiivisesti yksittäistä lakihanketta laajemmin ministeriön yleiseen lainvalmistelukulttuuriin. Kahdeksan vastaajan (13 %) näkemyksen mukaan vaikutusta ei ole ollut. Näitä vastauksia perusteltiin muun muassa kiireellä ja sillä, että vastaajan ministeriössä (valtioneuvoston kanslia) on varsin vähän lainsäädäntöhankkeita. Negatiivisista vastauksista voidaan nostaa esille erään lainvalmistelijan kommentti, jonka mukaan arviointineuvoston työlle ei ole varattu aikaa ja samalla valmisteluajat ovat poliittisten tahtotilojen mukaan lyhentyneet.

Positiivisten vastausten (42 %) osalta todettiin muun muassa vaikutusarvioinnin olevan yleisesti jämäköitynyt ja sitä tehdään aiempaa huolellisemmin. Arviointineuvosto voi esimerkiksi luoda ”pelotteen” tai ”paineen” edistää vaikutusarvioinnin tekemistä. Lisäksi arviointineuvoston todettiin lisänneen keskustelua vaikutusten arvioinneista.

”Arviointineuvoston aloitettua työnsä lainvalmisteluhankkeissa keskustellaan enemmän vaikutusarvioiden laadun ja laajuuden merkityksestä enemmän kuin aiemmin. Asiakohtaa ei ohiteta lainvalmistelussa, vaan vaikutusarviot pyritään tekemään huolella. Vaikutusarvioiden tekemiseen pyritään hankkimaan ajantasaista tietoa ja osaavat asiantuntijat laatimaan niitä.”

Toisaalta erään vastaajan mukaan ajalliset resurssit ja henkilöresurssit ovat rajalliset, jonka vuoksi arviointineuvoston toiminnan vaikutukset jäävät käytännössä vähäisiksi. Toisen näkemyksen mukaan taas arviointineuvosto antaa ”selkänojan” vaatia aikaa ja resursseja vaikutusarviointien laatimiseen. Vastaajan mukaan vaikutusarviointeja ei aiemmin pidetty esimiesten taholta niin tärkeänä, että arviointeihin olisi ollut aidosti mahdollisuus panostaa. Aiemmin aikataulupaineen ja resurssivajeen takia tingittiin vaikutusarvioinneista, mutta arviointineuvoston toiminnan seurauksena on ”pakko” laatia huolellisesti myös vaikutusarviot. Yhdessä vastauksessa nousi taas esille eräänlainen vastakkainasettelu juristien ja ekonomistien välillä.

”Positiivista vaikutusta on ollut, mutta monien hankkeiden valmistelijat ovat tehneet asiat vuosikymmeniä samalla lailla, jonka takia eivät ole halukkaita muuttamaan valmistelutapoja. Ei juristit halua kuulla ekonomisteilta, miten lait pitäisi valmistella, mikä on huono juttu.”



Kuvio 13. Onko ministeriössäsi tai lainvalmisteluryhmässäsi kiinnitetty enemmän huomiota lainsäädännön vaikutusarviointien laatuun lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan seurauksena? (%) N = 60.

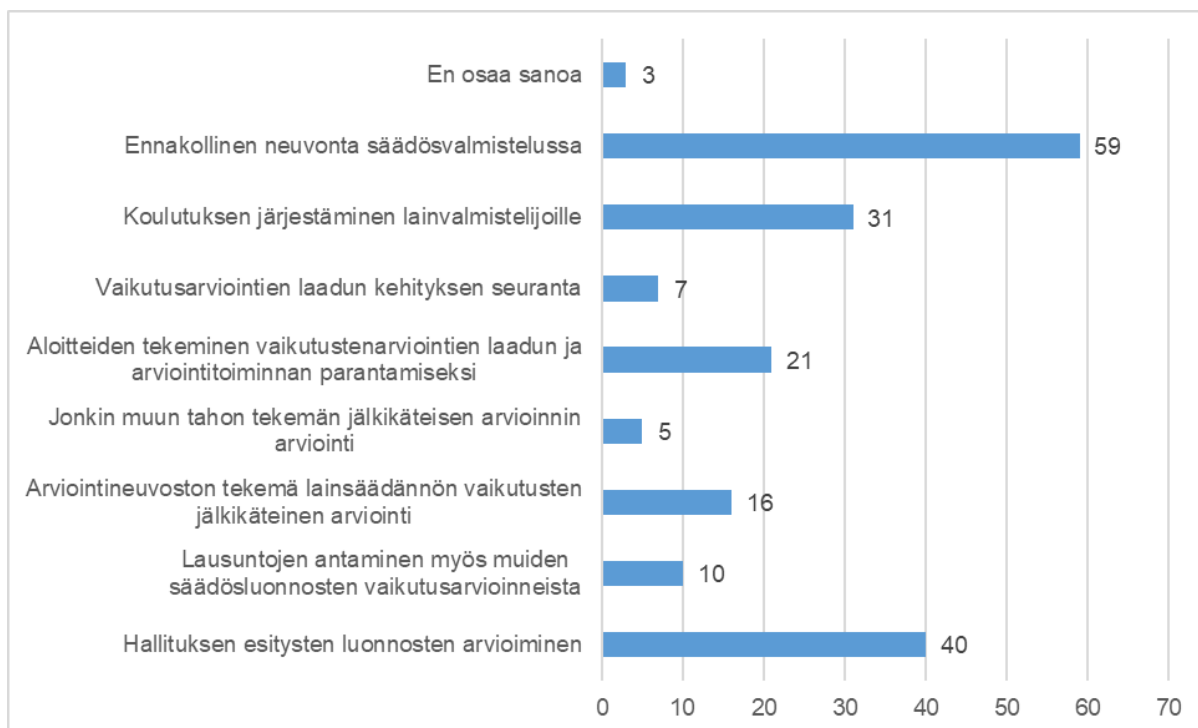
Kuviossa 13 esitettyssä kysymyksessä tiedusteltiin lainvalmistelijoilta kahdessa edellisessä kuviossa esitettyjä teemoja hieman toisesta näkökulmasta. Myös tämän kysymyksen perusteella vaikuttaa siltä, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminnalla on ollut vaikutusta lainvalmisteluun. Suurin osa lainvalmistelijoista (53 %) oli sitä mieltä, että ministeriössä tai lainvalmisteluryhmässä on arviointineuvoston toiminnan seurauksena kiinnitetty ”jonkin verran” enemmän huomiota vaikutusarviointien laatuun.

Avoimet vastaukset eivät tuoneet juurikaan uutta tietoa edellisten kysymysten kohdalla esitettyihin asioihin. Ei-vastauksia perusteltiin muun muassa poliittisella paineella nopeasta lainsäädäntötyöstä, joka ei mahdollista kunnollisia vaikutusarviointeja. Kyllä-vastausten osalta tuotiin muun muassa esille, että vaikutusarviointien laatuun kiinnitetään huomiota käytettävissä olevan työajan puitteissa.

”Jonkin verran eli käytettävissä olevan työajan puitteissa. Eli mielestäni ei lainsäädännön itsensä suhteen riittävästi. Valmistelijat kyllä osaisivat mutta tähän ei varata työaikapanosta, vaan työtehtäviä on niin paljon, että akuuttejakin akuutimmat tehtävät kiilaavat koko ajan ohi.”

Arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Lainvalmistelijoilta tiedusteltiin muutamilla kysymyksillä lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Myös tässä osiossa esitetyt kysymykset olivat avoimia kaikille vastaajille. Toisin sanoen kysymyksiin vastasivat myös ne lainvalmistelijat, joilla ei ollut hankekohtaista kokemusta arviointineuvoston lausuntoprosesseista.



Kuvio 14. Valitse mielestäsi 1–2 tärkeintä kohtaa, joihin arviointineuvoston tulisi toiminnassaan tulevaisuudessa keskittyä. (%) N = 58.

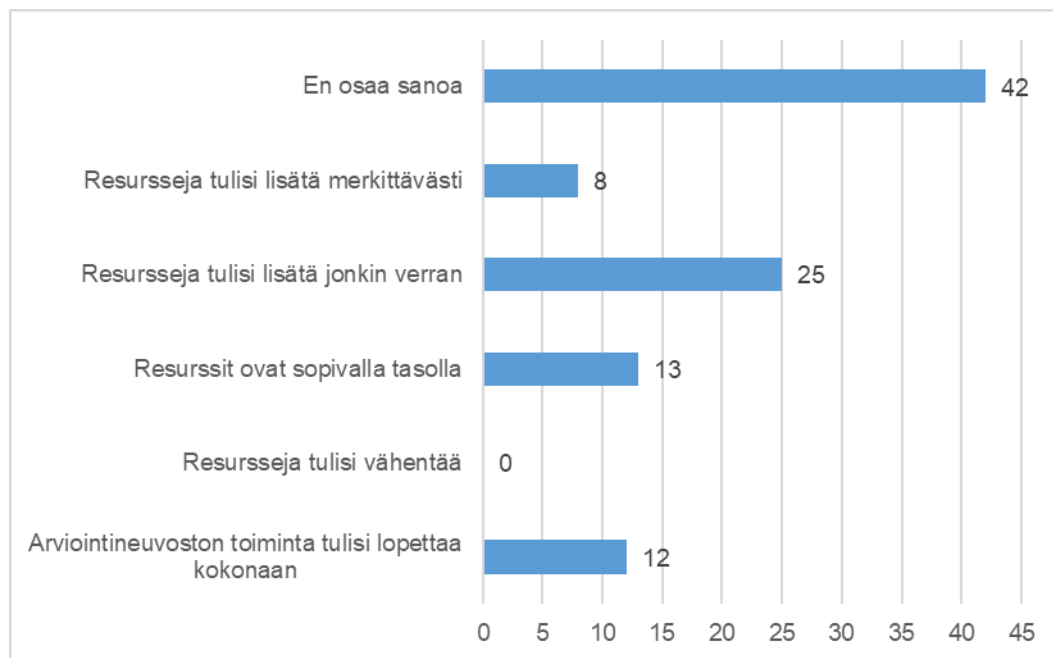
Kuviossa 14 esitetyn kysymyksen yhteydessä vastaajille tuotiin esille, että lainsäädännön arviointineuvosto on tällä hetkellä keskittynyt työssään arvioimaan hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarviointeja. Kysymyksessä haluttiin selvittää lainvalmistelijoiden mielipiteitä siitä, mihin toiminnan osa-alueisiin arviointineuvoston tulisi tulevaisuudessa keskittyä. Vastauksia rajoitettiin siten, että vastaajat saivat valita maksimissaan kaksi tärkeintä tehtäväaluetta. Nykyinen painopistealue, eli hallituksen esitysten luonnosten arvioiminen, oli varsin suosittu vastaus, sillä noin 40 prosenttia (23/58) vastaajista oli sitä mieltä, että arviointineuvoston tulisi niihin myös jatkossa keskittyä. Kaikkein eniten vastauksia keräsi osakseen kuitenkin ennakollinen neuvonta säädösvalmistelusta, jonka valitsi lähes 60 prosenttia (34/58) vastaajista. Vaikuttaakin siltä, että lainvalmistelijat kokisivat hyödylliseksi, mikäli arviointineuvosto keskittyisi jatkossa sekä hallituksen esitysten luonnosten arvioimiseen että ennakolliseen neuvontaan. Myös koulutuksen järjestäminen sekä aloitteiden tekeminen vaikutusarviointien parantamiseksi keräsivät jonkin verran vastauksia osakseen. Jälkikäteisiksi toimenpiteiksi luettavat vaikutusarviointien laadun kehityksen seuranta, sekä lainsäädännön vaikutusten jälkikäteisarviointiin liittyvät vastausvaihtoehdot eivät yksittäin keränneet kovinkaan paljon vastauksia, mutta yhteen laskettuna vastauksia kertyi suhteessa melko paljon. Tästä voidaan päätellä, että monet lainvalmistelijat kokevat myös jälkikäteiset toimenpiteet tulevaisuudessa tarpeellisina.

Aikataulukysymykset nousivat esille avoimissa vastauksissa myös tämän kysymyksen kohdalla. Erään vastaajan mukaan ulkoinen kontrolli voisi lisätä lainvalmistelun laadun paineita, mikäli ”jokin elin arvioisi valmistelun laatua yleisemmin jo oikeuskansleria aikaisemmassa vaiheessa”. Hänen mukaansa työmäärä ja aikataulutus näkyvät lopputuloksessa ja lainvalmistelun laatu on suorassa yhteydessä käytettävissä olevaan aikaan. Toinen vastaaja totesi ennakollisen avun olevan keino parantaa arviointeja, sillä nykyisin arviointi tapahtuu niin myöhäisessä vaiheessa valmistelua, ettei sillä ole todellista merkitystä vaikutusarvioinnin laatuun. Yksi ”asiantuntevaa apua” toivonut lainvalmistelija muotoili vastauksensa seuraavasti.

”Niin kauan kuin valmisteluun ei ole käytettävissä riittävästi aikaa tai valmistelu aikana arviointiin ei ole saatavissa asiantuntevaa apua, vaikutusten arvioin-

tien parantaminen jää puheen tasolle. Valmistelijan intressissä on arvioida vaikutukset mahdollisimman hyvin ja kattavasti, mutta pitäisi enemmän kiinnittää huomiota siihen, mitkä ovat käytännön mahdollisuudet tehdä niin. Valmistelija ei voi myöskään vaikuttaa siihen, että esityksen kannalta kielteisiä vaikutuksia ei yleensä poliittisista syistä haluta esittää.”

Arviointineuvostolta toivottiin apua myös käytännön tekemiseen: ”mitä ja miten, ja puhelinnumero kenelle voi soittaa kiireen keskellä, jos haluaa tarkistaa jonkin asian, miten se tehdään”. Edellä mainittujen asioiden lisäksi voidaan nostaa esille myös vastaus, jossa kiinnitettiin huomiota asetusten vaikutusarviointien puutteellisuuteen. Vastaajan mukaan asetuksilla saateen päättää merkittävästikin asioista ja asetuksia koskevia vaikutusten arviointeja saataisiin mahdollisesti paremmiksi, mikäli arviointineuvosto tutkisi myös asetustasoisia säännöksiä.



Kuvio 15. Tulisiko arviointineuvoston sihteeristön resursseja lisätä, jotta arviointineuvosto voisi tarkastella entistä laajemmin lainsäädännön vaikutusarviointeihin liittyviä kysymyksiä? (%) N = 60.

Tällä hetkellä lainsäädännön arviointineuvostossa työskentelee kaksi sihteerä ja yhdeksän varsinaista jäsentä. Mikäli arviointineuvoston käytännön toimenkuvaa laajennettaisiin myös hallituksen esityksen luonnosten kommentoinnin ulkopuolelle, tarkoittaisi se väistämättä myös painetta resurssien lisäykselle. Kuvion 15 perusteella arviointineuvoston sihteeristön resurssien lisäämistä kannattavia (33 %) lainvalmistelijoita oli vastaajien joukossa enemmän päinvastaisiin näkemyksiin verrattuna (0 %). Huomionarvoista on kuitenkin myös se, että seitsemän vastaajan (12 %) mielestä arviointineuvoston toiminta tulisi lopettaa kokonaan. Kuviossa 15 huomio kiinnittyy myös siihen, että moni lainvalmistelija koki tietämyksensä vastata kysymykseen puutteelliseksi ja näin ollen ”en osaa sanoa”-vastausten lukumäärä oli tämän kysymyksen kohdalla varsin korkea.

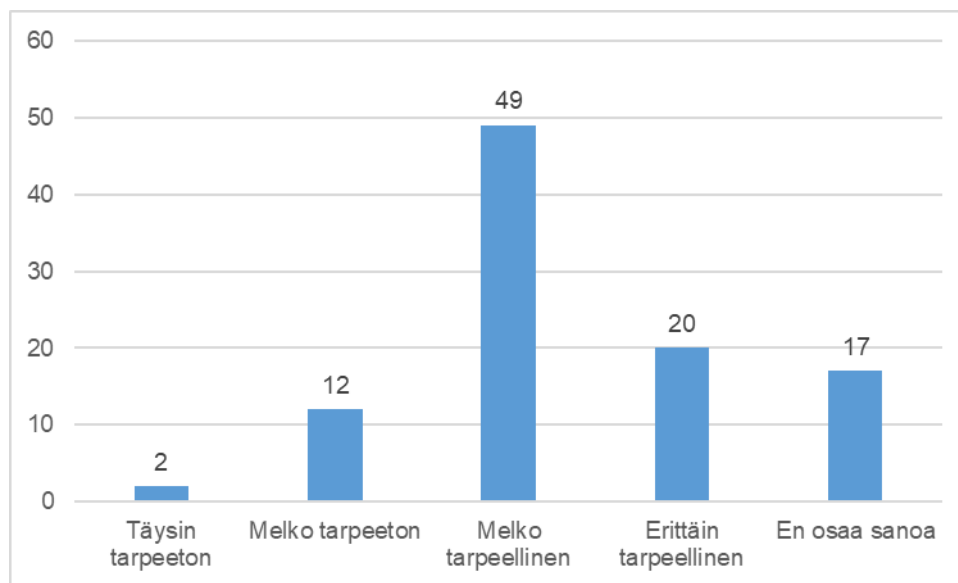
Eräässä arviointineuvoston lopettamista kannattaneessa vastauksessa näkemystä perusteltiin sillä, ettei arviointineuvoston toiminta ole tuottanut vastaajan mielestä lisäarvoa. Hänen mukaansa kukaan säädösvalmistelija ei tee vaikutusarviointeja tahallaan kevyesti ja arviointineuvoston lausuntoprosessi lisää valmistelun vaatimaa aikaa.

”Tilanne nyt on vaan sellainen, että poliittinen johto haluaa kaikenlaisia hyödyllisinä pidettyjä esityksiä valmistelluksi aivan liian lyhyellä ajalla ja eduskunnan aikataulut painavat päälle ja esitykset pitää vaan saada eduskuntaan”.

Toisessa vastauksessa esitetyn näkemyksen mukaan vaikutusarviointien laadun valvonta tulisi tapahtua ministeriöissä. Myös muutamassa muussa (kuin arviointineuvoston lopettamista kannattaneessa) vastauksessa kiinnitettiin huomiota ministeriöissä tapahtuvaan toimintaan.

”Toisaalta voidaan kysyä, että olisiko ministeriöiden lainvalmisteluresursseja järkevämpi lisätä, jotta voitaisiin tehdä lähtiäpäälle laadukkaampia HE:siä.”

Yksi vastaajista totesi ongelman olevan arviointineuvoston henkilöstömäärän sijaan siinä, että lainvalmistelulle on vähemmän aikaa poliitikkojen tuodessa valmisteluun päätöksiä liian myöhään. Hänen mukaansa aikaa lainvalmisteluun ja ennakolliseen keskusteluun arviointineuvoston kanssa tulisi lisätä. Muilta osin vastauksissa tuotiin esille muun muassa arviointineuvoston tehtäväalueen mahdollinen laajentaminen. Mikäli arviointineuvoston toimintaa laajennettaisiin esimerkiksi yleisemmin valmistelun laadun seurantaan, tarvittaisiin myös resursseja enemmän.



Kuvio 16. Kuinka tarpeellinen lainsäädännön arviointineuvoston rooli on mielestäsi lainsäädännön vaikutusarviointien laadun kehittäjänä? N = 59.

Kuviosta 16 voidaan havaita, että suurin osa lainvalmistelijoista pitää arviointineuvoston roolia vaikutusarviointien laadun kehittäjänä vähintäänkin melko tarpeellisena (69 %) . Tämän kysymyksen tulokset tukevat selkeästi aiempien kysymysten havaintoja lainvalmistelijoiden melko positiivisessa suhteutumisessa arviointineuvoston toimintaan. Myös tämän kysymyksen kohdalla avoimissa vastauksissa korostui puutteellisten resurssien ja poliittisen ohjauksen merkitys. Vastauksissa muun muassa todettiin vaikutusarviointien olevan parempia, mikäli valmistelulle olisi enemmän aikaa. Erään vastaajan mukaan lainvalmistelun laatua on heikentänyt muun muassa valmisteluresurssien määrän vähäisyys suhteessa lainsäädäntöhankkeiden määrään, laajuuteen ja aikatauluihin, eikä arviointineuvosto ole hänen mukaansa ainakaan toistaiseksi pystynyt parantamaan lainvalmistelun laatua. Toisen lainvalmistelijan näkemyksen mukaan neuvoston lausunnot ”ovat olleet keskimäärin vähemmän hyödyllisiä”, sillä kannanottoja ei voida toteuttaa aikataulusyistä tai tietopohjan puutteellisuuden takia.

Poliittisen ohjauksen osalta todettiin, että vaikutusarviointien merkityksen korostaminen on kyllä oikea suunta, mutta mikäli poliittinen päättäjä on valinnut toteutustavan jo ennen vaikutusarviointeja, saattaa vaikutusarviointi jäädä merkityksettömäksi. Arviointineuvoston painoarvoa todettiin myös vähentävän poliittisen tahon sitoutumattomuus ottaa arviointeja huomioon päätöksenteossa. Toisaalta kahdessa vastauksessa arviointineuvoston rooli nähtiin tarpeellisena nimenomaan poliittisen paineen vuoksi.

"Pidän arviointineuvostoa tarpeellisena erityisesti silloin, kun poliittisista syistä ajetaan jotain hanketta eteenpäin, jolloin on helposti kiusaus korostaa esityksen positiivisia vaikutuksia ja jättää mainitsematta negatiiviset asiat, vaihtoehtojen toteutusvaihtoehtojen vaikutuksista nyt puhumattakaan."

Muilta osin vastauksissa tuotiin esille arviointineuvoston lausuntojen antaminen myöhäisessä vaiheessa lainvalmistelua. Vastaajan mukaan ennakkollinen apu olisi parempi keino parantaa arviointeja ja myöhäisessä vaiheessa annetulla arvioinnilla ei ole todellista merkitystä vaikutusarviointien laatuun. Eräässä toisessa vastauksessa taas korostettiin taloudellisten vaikutusten lisäksi myös muiden vaikutustyyppien merkitystä.

"Pelkästään taloudellisia vaikutuksia arvioimalla ei koko vaikutusarviointihomma tule hoidettua. Erilaisia vaikutuksia on OM tunnistanut 41 eri lajia."

Vastaajilta tiedusteltiin vielä avoimilla kysymyksillä arviointineuvoston onnistumisia ja kehittämiskohteita. Onnistumisia tiedusteltiin kysymällä, mikä lainsäädännön arviointineuvoston toiminnassa on vastaajien mielestä ollut erityisen hyödyllistä lainsäädännön vaikutusarviointien laadun kehittämisessä. Arviointineuvoston onnistumisina nousi esille muun muassa vaikutusarviointien tärkeyden ja niiden merkityksen korostaminen. Vaikutusarviointeihin on esimerkiksi kiinnitetty enemmän huomiota ja niiden merkityksestä käyty laajempaa keskustelua. Ulkopuolinen "valvontaelin" koettiin hyvänä asiana ja sen todettiin johtaneen entistä tarkempiin vaikutusarviointeihin. Laadukkaampiin vaikutusarviointeihin voi johtaa esimerkiksi arviointineuvoston luoma paine. Arviointineuvoston esimerkiksi nähtiin asettavan "korkeammat laatu-kriteerit" lainvalmisteluun. Vaikutusarviointeihin panostetaan enemmän, koska ministeriön saamat "moitteet" koetaan mainetekijänä.

"Arviointineuvosto on pakottanut vaikutusarvioiden laatimisen kehittämiseen ja vaikutusarviointien tulosten kirjaamiseen näkyviin hallitusten esitysten perusteluihin, vaikka vaikutusarviointien tulokset eivät välttämättä tuekaan lainsäädäntöhankkeen läpiviemistä ja ovat siten ministeriön poliittisen johdon kannalta ongelmallisia."

Arviointineuvoston lausuntojen nähtiin myös tuovan näkemystä vaikutusarviointien suorittamiseen ja kehittämiseen. Arviointineuvoston lausunnot esimerkiksi ohjaavat "erilaisten tarkastelukulmien käyttöön vanhojen rutiinikäytäntöjen sijaan". Eräässä vastauksessa asia muotoiltiin seuraavasti.

"Lausunnoissa esitettyjen huomioiden perusteella lainvalmistelijat huomaavat arvioida vaikutuksia aiempaa laajemmalla perspektiivillä. Lausuntohuomioista koottavien yhteenvetojen tai ns. suurten linjojen selvittäminen valmistelijoille voi herättää huomaamaan vaikutusten arvioinnin tyypillisiä ongelmakohtia ja auttaa huomaamaan niitä ja kehittämään niihin ratkaisuja."

Kehittämiskohteiden osalta nousi esille jossain määrin samoja asioita kuin aikaisempien kysymystenkin kohdalla. Arviointineuvoston toivottiin esimerkiksi ottavan huomioon lakihankkeen aikatauluihin ja esittelyajankohtaan liittyvät kysymykset. Muutaman näkemyksen mukaan arviointineuvoston toiminnasta olisi enemmän hyötyä, mikäli toimintaa suunnattaisiin enemmän ennakkolliseen toimintaan.

"Arviointineuvosto voisi auttaa ministeriöitä entistä paremmin vaikutustenarvioinnissa. Esimerkiksi olisi hyvä, jos arviointineuvosto voisi neuvoa vaikutustenarviointia jo etukäteen liittyen monivaikutteisten hankkeiden osalta. Näin jo lähtökohtaisesti lähdettäisiin valmistelemaan hyvää esitystä."

Kahdessa vastauksessa nostettiin esille arviointineuvostolle suunnattujen resurssien lisäämistarve. Toisen lainvalmistelijan mukaan resursseja tulisi lisätä ja lainvalmistelijoille voisi järjestää koulutusta arviointineuvoston toimesta. Tätä kautta lainvalmistelijat ymmärtäisivät, mitä

vaikutusarvioinneilta odotetaan. Toinen lainvalmistelija totesi, että arviointineuvosto voisi olla tulevaisuudessa yhä merkittävämpi keskustelija ”paremman sääntelyn kentällä”. Resurssien kasvattaminen loisi arviointineuvostolle entistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa lainvalmistelun laatuun.

Yhdessä vastauksessa nähtiin tarpeelliseksi, että toimintatapoja kehitettäisiin yhteistyössä ministeriöiden lainvalmistelijoiden kanssa esimerkiksi tiedonkulussa, substanssikysymyksissä ja aikatauluissa. Hänen mukaansa arviointineuvoston substanssiasiantuntemuksen puute on näkynyt ”jossain määrin” lausunnoissa, jotka ovat koskeneet monimutkaisia erityisaloja tai erityislainsäädäntöä. Yksi lainvalmistelijoista toi lisäksi esille arviointineuvoston kritiikin kohdentumisen yksittäiseen virkamieheen.

”Vaikea kysymys. Voisi tietenkin ajatella, että arviointineuvosto omassa työssään yrittäisi enemmän ottaa huomioon ne olosuhteet, joissa vaikutusarviointeja lainvalmistelun yhteydessä tehdään. Kiire, poliittinen paine ja ohjaus kuten myös resurssien vaje ministeriöissä ei aina mahdollista hyvää vaikutusten arviointien tekemistä. Vaikutusten arviointien puutteet ja niistä saadut moitteet ohjautuvat valitettavan usein yksittäisille virkamiehille. Jonkinlainen esipuhe arviointineuvoston lausunnossa voisi pehmentää rivivirkamiehen huonoa omaatuntoa, jos tulee kritiikkiä arvioinnin tasosta.”

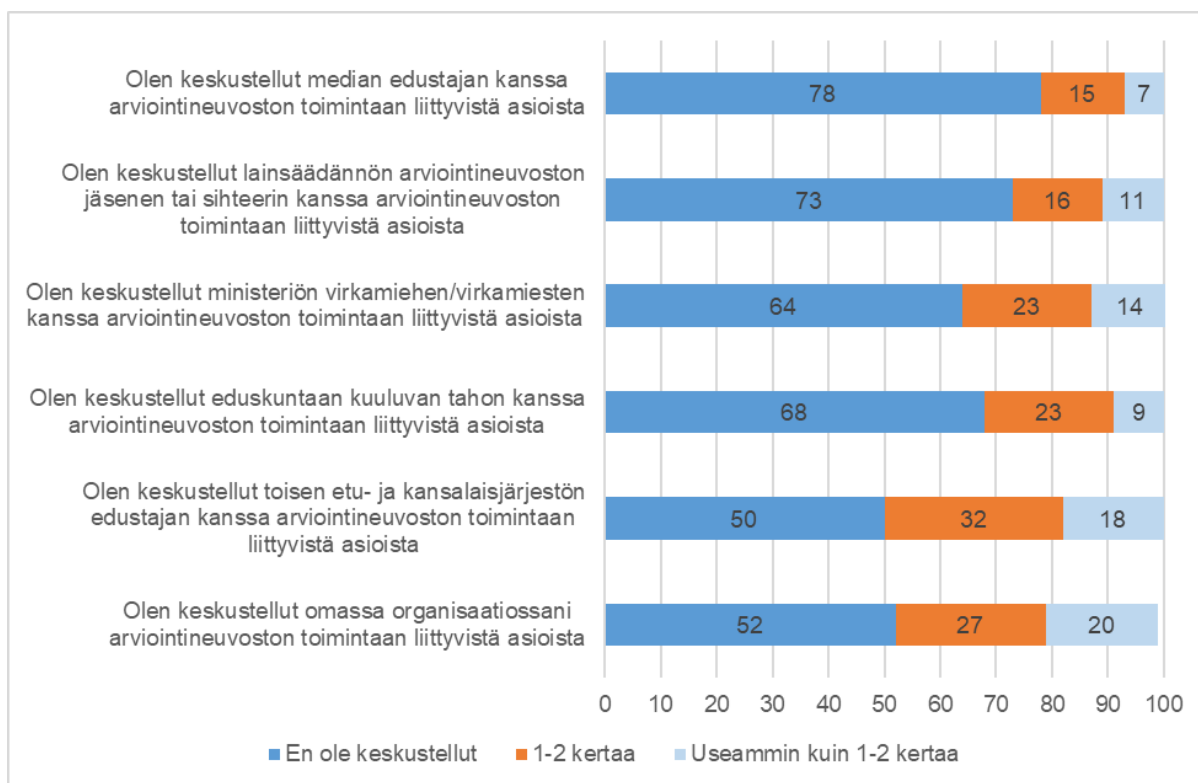
Kyselyn lopuksi vastaajille annettiin vielä mahdollisuus tuoda esille muita huomioita ja kommentteja arviointineuvostoon liittyen, jotka olivat mahdollisesti jääneet sanomatta lomakkeen aikaisempien kysymysten kohdalla. Vastauksissa esimerkiksi kyseenalaistettiin arviointineuvoston puolueettomuutta ja toivottiin arviointineuvoston kokoavan paremmin yhteen keskeiset arviointineuvoston kannanotot.

6.2. Etu- ja kansalaisjärjestöjen kyselyn tulokset

Etu- ja kansalaisjärjestöille suunnatun kyselyn keskeisiä tavoitteita oli päästä selville lain-säädännön arviointineuvoston tunnettavuudesta ja toiminnan näkyvyydestä etu- ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta sekä selvittää, minkälaista kanssakäymistä järjestöjen ja arviointineuvoston välillä tapahtuu. Kysely lähetettiin 175 lainvalmistelun kannalta merkittävälle kolmannen sektorin organisaatiolle ja siihen saatiin yhteensä 44 vastausta. Näistä vastaajista 32 kertoi olevansa tietoinen valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivasta lainsäädännön arviointineuvostosta. Näin ollen hieman yli neljännes (27 %) vastaajista ei ollut arviointineuvoston toiminnasta tietoisia. Lähes kaikissa 32 organisaatiossa oltiin myös vähintäänkin jossain määrin tietoisia lainsäädännön arviointineuvostolle kuuluvien tehtävien ja toimenkuvan sisällöstä. Ainoastaan kaksi arviointineuvoston olemassaolosta tiedoista vastaajaa ei tehtävien ja toimenkuvan sisältöä tuntenut.

Sen sijaan arviointineuvoston laatimaan vuosikatsaukseen ja hallituksen esityksen luonnoksesta annettaviin lausuntoihin tutustuneisuus oli jo harvinaisempaa. Kahdeksan vastaajista (18 %) oli lukenut tai oli muutoin tietoinen vuosikatsauksen sisällöstä. Tutustuneisuus lausuntoihin oli hieman yleisempää. Tasan puolet vastanneista oli lausuntoihin tutustunut ja näistä henkilöistä yhdeksän, eli noin viidennes kaikista vastanneista, oli tutustunut useampaan kuin yhteen tai kahteen lausuntoon. Kyselyyn vastanneista järjestöjen edustajista koostuvan aineiston perusteella vaikuttaa siis siltä, että suurimmista etu- ja kansalaisjärjestöistä suurin osa tiedostaa arviointineuvoston toimimisen. Arviointineuvoston kannanottoja myös seurataan järjestöissä jonkin verran erityisesti hallituksen esityksistä annettujen lausuntojen kautta.¹⁴¹

¹⁴¹ Tulkintojen kohdalla on muistettava, että kyselyä ei lähetetty niille etu- ja kansalaisjärjestöille, jotka eivät olleet eduskunnan valiokunnissa kuultavina vähintään viittä kertaa vuosina 2010–2013. Näin ollen kyselyn tulkinnot tulevat kohdistaa vain suurimpiin kolmannen sektorin toimijoihin, olettaen että valio-kuntakuulemiset korreloivat organisaation yhteiskunnallisen merkittävyyden kanssa.



Kuvio 17. Eri tahojen kanssa käydyt keskustelut arviointineuvoston toiminnasta. (%) N = 41–44.

Arviointineuvoston näkyvyyttä ja tunnettavuutta haluttiin lisäksi selvittää kuviossa 17 esitetyllä kysymyksellä. Kysymyksessä tarkoitus oli selvittää missä määrin kolmannen sektorin toimijat käyvät keskusteluja arviointineuvoston toimintaan liittyvistä asioista eri tahojen kanssa. Kysymykseen saatiin kohdasta riippuen 41–44 vastausta. Tulosten perusteella etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajien käymät keskustelut arviointineuvoston toiminnasta eivät ole kovin yleisiä. Eniten keskusteluja on käyty oman organisaation sisällä tai toisen etu- ja kansalaisjärjestön edustajan kanssa. Näissäkin tapauksissa vain noin puolet vastanneista oli keskusteluja käynyt. Jonkin verran vastaajista on käynyt keskusteluja myös median edustajan, ministeriön virkamiesten ja eduskuntaan kuuluvan tahon kanssa, mutta näissä tapauksissa keskusteluja käymättömien vastaajien lukumäärä on suhteessa suurempi.

Etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajille annettiin mahdollisuus tarkentaa käymiensä keskustelujen sisältöä avoimella vastauksella. Yhdessä vastauksessa todettiin arviointineuvoston puheenjohtajan käyneen paikan päällä kertomassa neuvoston toiminnasta sen perustamisen alkuvaiheessa. Kahden vastauksen osalta tuli esille, että arviointineuvostoa on pyritty hyödyntämään lainvalmisteluvaiheessa. Toinen vastaajista oli lausuntoja valmistellessaan keskustellut arviointineuvoston näkemyksistä kyseisessä asiassa. Toinen taas muotoili vastauksensa seuraavasti.

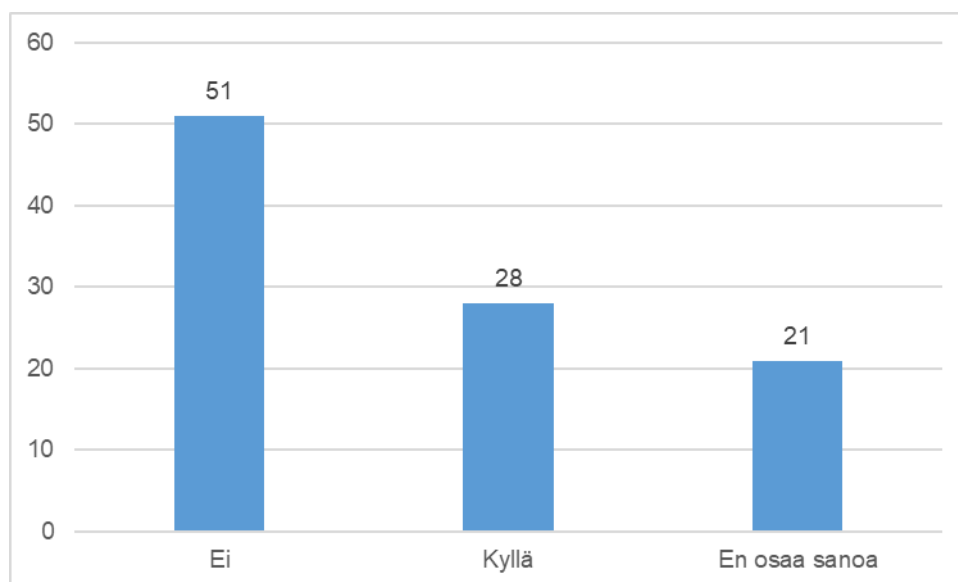
”Olen kannustanut arviointineuvostoa ottamaan kantaa lakiesitykseen ja lobbarina pyrin varmistamaan, että arviointineuvoston esitykset otetaan riittävässä määrin huomioon.”

Suoraan arviointineuvoston kanssa keskusteluja oli käynyt kuviossa 15 esitettyjen tulosten mukaisesti yhteensä noin 27 % (12 kappaletta) vastanneista. Arviointineuvoston ja kolmannen sektorin toimijoiden välistä kanssakäymistä tiedusteltiin vastaajilta myös avoimella kysymyksellä, jossa kysyttiin millä tavoin vastaajan edustamassa organisaatiossa käydään vuoropuhelua arviointineuvoston kanssa. Kysymykseen saatiin yhteensä 35 vastausta, joista 21

vastaajaa (60 %) toi esille, että vuoropuhelua arviointineuvoston kanssa ei käydä. Muutaman organisaation edustaja mainitsi kuitenkin mahdollisuuden käydä vuoropuhelua jatkossa.

"Toistaiseksi emme ole käyneet millään tavoin, mutta tämän kyselyn jälkeen aion olla arviointineuvostoon yhteydessä ja tiedustella mahdollisuutta selvittää yhden lainsäädäntöhankkeen toteutusta ja siinä ilmenneitä ongelmia."

Muutamissa vastauksissa vuoropuheluksi ilmoitettiin arviointineuvoston toiminnan seuraaminen, kuten kannanottojen lukeminen tai lausuntoihin tutustuminen. Arviointineuvoston toiminnan seuraamista ei kuitenkaan voitane laskea vielä varsinaiseksi suoraksi kanssakäymiseksi arviointineuvoston kanssa. Suoraa kanssakäymistä tuotiin esille muutaman organisaation toimesta. Yhdessä organisaatiossa oli käyty suora keskustelu puheenjohtajan kanssa ja toisen organisaation edustajan mukaan järjestö toimittaa tarvittaessa omat näkemyksensä arviointineuvoston tietoon. Erään vastaajan mukaan vuoropuhelua käydään tarpeen mukaan, "jos jokin lakihanke on perusteiltaan heikko tai suorastaan väärä". Kaiken kaikkiaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että kolmannen sektorin toimijoiden ja arviointineuvoston välillä ei juurikaan tapahdu suoraa yhteistoimintaa tai kanssakäymistä.



Kuvio 18. Onko lainsäädännön arviointineuvoston kannanottoja käytetty vahvistamaan omia näkemyksiänne sääntelyn tilasta? (%) N = 43.

Kuviossa 18 esitetyllä kysymyksellä tiedusteltiin tarkemmin sitä, kuinka moni organisaatio oli käyttänyt arviointineuvoston kannanottoja vahvistamaan omia näkemyksiään sääntelyn tilasta. Sääntelyn tilaan vaikuttaminen on yksi etu- ja kansalaisjärjestöjen keskeisimmistä toiminta-alueista ja kysymyksellä haluttiin osaltaan selvittää, missä määrin toimijat ovat hyödynneet arviointineuvoston kannanottoja tavoitteidensa edistämiseksi. Tällaisia organisaatioita oli vastausten perusteella noin 28 % (12 kappaletta) aineistosta.

Avoimissa vastauksissa nousi esille jonkin verran tilanteita, joissa järjestöt olivat arviointineuvoston kannanottoja hyödynneet. Muutama järjestön edustaja totesi, että arviointineuvoston kannanottoja oli hyödynnetty omien lausuntojen tukena eri lakiuudistuksiin vaikuttamisessa. Eräässä tapauksessa arviointineuvoston lausuntoon oli viitattu suoraan eduskunnan valio-kunnalle annetussa lausunnossa. Yksi vastaajista suhtautui varsin kriittisesti niin lainvalmistelun tasoon kuin arviointineuvoston toimintaan.

"Yritetty saada valmistelijoita vakuuttumaan siitä, että lainvalmistelun tasoon tulisi kiinnittää erityistä huomioita. Nyt tehdään kovin nopeasti vailla harkintaa lakiesityksiä ja sen jälkeen vielä eduskunta toimii täydellisenä kumileimasimena eikä uskalla edes virheisiin tai "laittomuuksiin" puuttua. Onnettomalla mallilla valmistelu tällä hetkellä ja tämä arviointineuvosto on täysin tarpeetonta"

työtä tekevä varmasti osaava ja ammattitaitoinen ryhmä, mutta jota ohjataan poliittisten tarkoitusperien mukaisesti lausumaan ympäröivä asioita tai lausumaan siten, ettei kenenkään tarvitse kuitenkaan ottaa opiksi. Täyttää teatteria valitettavasti.”

Kolmannen sektorin toimijoilta kysyttiin myös arviointineuvoston toiminnan merkitystä vastaajan edustaman organisaation näkökulmasta. Moni vastaaja ei osannut vastata kysymykseen tai totesi, ettei ollut tietoinen tai perehtynyt arviointineuvoston toimintaan. Näin ollen he eivät luonnollisesti tunnistanee merkitystä oman organisaationsa näkökulmasta.

”Mahdoton sanoa, kun ei tunne lainkaan toimintaa, joka on täysin näkymättöä.”

Muutamasta vastaajasta kokivat arviointineuvoston toiminnan merkityksen olevan vähäinen tai kokonaan vailla merkitystä. Yksi vastaajista perusteli näkemystään sillä, että virkamiehet olivat toimittaneet arviointineuvoston lausunnosta huolimatta ”vanhan version” järjestön arvioitavaksi. Vastaajan näkemyksen mukaan arviointineuvoston lausunnolla ei näin ollen ollut ”mitään arvoa”. Toisaalta muutamasta vastaajasta myös kokivat arviointineuvoston toiminnalla olevan heille merkitystä tai sen olevan jopa tärkeä. Arviointineuvoston toiminnan todettiin esimerkiksi antaneen selkeyttä järjestön edunvalvontaan tai hyödyttävän järjestön vaikuttamistyötä.

”Ainakin yhdessä tapauksessa merkittävä tuki, koska johti perustelujen lisäksi itse lakiehdotusten korjaamiseen.”

Muutamissa vastauksissa nostettiin lisäksi esille arviointineuvoston työn merkitys lainvalmistelun laadun näkökulmasta. Vastaajilta itse asiassa tiedusteltiin näkemyksiä arviointineuvoston merkityksestä lainvalmistelun laadun kehittämisestä myös omana kysymyksenään. Tähän kysymykseen annettiin yhteensä 36 vastausta, joista kymmenen (28 %) ei osannut muodostaa kantaa kysyttävään asiaan. Jäljelle jääneistä 26 vastauksesta yhteensä viidessätoista arviointineuvoston merkityksen lainvalmistelun laadun kehittämisessä koettiin olevan positiivinen.¹⁴² Arviointineuvoston merkitystä kuvailtiin näissä vastauksissa muun muassa adjektiivein ”tärkeä”, ”merkittävä”, ”suuri” tai ”keskeinen”. Vaikuttaa siis siltä, että monissa etu- ja kansalaisjärjestöissä arviointineuvoston toiminta lainvalmistelun laadun kehittämisessä nähdään tarpeellisenä.

”Arviointineuvostolla on tärkeä merkitys lainsäädännön laadun kehittämisessä. Merkitys korostuu, koska lainvalmistelun laatu on mielestämme laskenut. Joissakin tapauksissa lainvalmistelun taso on ollut jopa erittäin heikkoa.”

Kysymykseen saatiin myös muutama vastaus, joiden mukaan arviointineuvostolla ei toisaalta nähty olevan merkitystä tai sen koettiin olevan vähäinen. Yksi heistä kohdensi kritiikkinsä lainvalmistelun laatuun yleisemmällä tasolla.

”Ei ole vaikutusta, kun ei halua ottaa opiksi eikä halua, että joku arvioisi nykyistä erittäin vaatimattomalla tasolla olevaa lainvalmistelua. Erityisesti liikennealan lainvalmistelu on kovin poukkoilevaa ja vailla kokonaisuuksia.”

Muutamassa vastauksessa nousikin esille ministeriöissä tapahtuvan työn merkitys. Yksi etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajista esimerkiksi koki, että suuri muutos (lainvalmistelun laadun kehittämisessä) olisi saatavissa vain osaavien lainvalmistelijoiden resursoinnilla. Toinen vastaaja totesi, että arviointineuvosto ei voi puuttua kuin osaan tärkeimmistä lakiesityksistä, jolloin keskeistä on, että lainvalmistelijat parantavat omaa toimintaansa.

¹⁴² Mainittakoon, että yksi näistä viidestätoista vastaajasta ei kysymyksen 1 perusteella ollut tietoinen arviointineuvoston olemassa olosta.

Kyselyn lopuksi etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajille annettiin vielä mahdollisuus esittää näkemyksiään arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä. Muutamissa vastauksissa kehittämiskohteena mainittiin tietoisuuden ja näkyvyyden lisääminen arviointineuvoston toiminnasta. Osa näistä vastaajista ei ollut etukäteen tietoinen arviointineuvoston toiminnasta tai sille kuuluvien tehtävien sisällöstä, joka selittää osaltaan vastauksia. Yksi syy tietoisuuden puutteeseen voi olla se, että arviointineuvosto ei ole toiminut niiden ministeriöiden hallinnonaloilla, jotka tiettyjä etu- ja kansalaisjärjestöjä koskettavat. Yksi vastaajista totesi, että hänen seuraamansa lainsäädäntö ei ole ollut "neuvoston agendalla". Arviointineuvostolta toivottiin myös viestintää ja vuorovaikutusta lainsäädäntöhankkeiden sidosryhmien suuntaan. Yhtenä sidosryhmäyhteistyönmuotona nähtiin arviointineuvoston tarkastelun tuloksen saattaminen lausunnonantajien tietoon.

"Olisi hienoa, jos lausunnonantajille voitaisiin myöhemmin saattaa tiedoksi arviointineuvoston mahdollisen tarkastelun tulos. Myönnän ettemme ainakaan itse ole hoksanneet seurata tällaista. Arviointineuvoston rooli on jäänyt melko vieraaksi ja etäiseksi, vaikka annamme itse lausuntoja vähintään kuukausittain ja osallistumme lainsäädännön kehittämiseen aktiivisesti."

Muilta osin vastauksissa nousi esille muun muassa seuraavia asioita. Arviointineuvostolle suotaisiin esimerkiksi enemmän oikeuksia puuttua vaikutusarviointeihin. Yksi vastaajista antaisi arviointineuvostolle itsenäisen oikeuden estää huonojen lakiesitysten edistäminen. Eräs järjestön edustaja taas koki, että arviointineuvoston pitäisi antaa valtioneuvostolle suosituksia lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämiseksi. Toisaalta eräässä vastauksessa korostui myös jälkikäteisen valvonnan merkitystä. Toisin sanoen arviointineuvoston lausunnon jälkeen tulisi varmistaa, että ministeriöissä tehdään toimenpiteitä suositusten mukaisesti. Lisäksi kahdessa vastauksessa toivottiin arviointineuvoston kiinnittävän jatkossa enemmän huomiota lapsivaikutusten arviointiin.

"Lainsäädännön arviointineuvosto voisi ottaa lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisen yhdeksi painopistealueeksi. Vaikka hallitusohjelmassa on luvattu ottaa lapsi- ja perhevaikutusten arviointi käyttöön, on lapsivaikutusten arviointi edelleen vähäistä ja arvioinnit ovat laajuudeltaan suppeita. Lisäksi tehtyjen arviointien tuloksia ei ole otettu huomioon hallituksen päätöksenteossa, esimerkiksi varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen tai alkoholilainsäädännön uudistaminen."

Lainvalmistelijoiden kyselyn tapaan myös etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajille annettiin mahdollisuus tuoda esille huomioita ja kommentteja, jotka olivat mahdollisesti jääneet kyselyn aikaisemmassa vaiheessa mainitsematta. Kommenteissa tuotiin esille, että tietoisuutta arviointineuvostosta tulisi lisätä.

6.3. Yhteenveto

Kyselyn tavoitteena oli selvittää lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa arviointineuvostoon liittyvien sidosryhmien (lainvalmistelijat sekä etu- ja kansalaisjärjestöt) näkökulmasta. Lainvalmistelijoiden kyselyssä tavoitteet liittyivät sekä arviointineuvoston että ministeriöiden toiminnan arviointiin ja niiden kehittämiseen säädösvalmistelussa. Sen sijaan etu- ja kansalaisjärjestöjen kyselyssä tarkoituksena oli selvittää pääasiassa arviointineuvoston tunnettavuutta, näkyvyyttä ja järjestöjen harjoittamaa yhteistoimintaa arviointineuvoston kanssa.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että *lainvalmistelijat* suhtautuvat arviointineuvoston toimintaan melko positiivisesti. Esimerkiksi arviointineuvoston hallituksen esitysten luonnosten lausuntoprosessi koettiin pääsääntöisesti onnistuneeksi. Kyselyyn vastanneiden lainvalmistelijoiden mukaan arviointineuvoston valintoja arvioitaviksi valituista esitysluonnoksista pidettiin

onnistuneina, lausunnoissa oli osattu kiinnittää huomiota olennaisiin asioihin ja lausunnot koettiin hyödyllisiksi kyseisiä säädöshankkeita koskevien vaikutusarviointien laadun parantamisessa. Lausuntoprosessin ajankohdan osalta monet lainvalmistelijat kokisivat hyödylliseksi saada arviointineuvoston lausunto esitysluonnoksesta jo ennen jatkovalmisteluvaihetta. Aikaisemman lausuntoprosessin tarvetta perusteltiin enimmäkseen aikataulullisilla syillä. Perusvalmistelun ja lausuntokierroksen aikana arviointineuvoston huomioihin on paremmat mahdollisuudet puuttua, kun taas jatkovalmisteluvaiheessa kynnys korjaamiselle on suurempi aikataulupaineista johtuen. Lausuntoprosessia koskeneiden kysymysten kohdalla on kuitenkin muistettava, että kysymyksiin saatiin vain parisenkymmentä vastausta.

Kyselyn perusteella vaikuttaa myös siltä, että arviointineuvoston toiminnan seurauksena ministeriöissä kiinnitetään enemmän huomiota vaikutusarviointien laatuun ja lainvalmistelijat pitävät arviointineuvostoa tarpeellisena tahona vaikutusarviointien laadun kehittämisessä. Arviointineuvoston toiminnalla on lisäksi ainakin jossain määrin vaikutusta yhtä lakihanketta laajemmin ministeriöiden lainvalmisteluun yleisemmällä ja pidempiaikaisella tähtäimellä. Ministeriöt voisivat kuitenkin hyödyntää arviointineuvoston asiantuntemusta ja kannanottoja systemaattisemmin. Ministeriöissä voitaisiin esimerkiksi järjestää enemmän koulutustilaisuuksia, joissa käydään läpi arviointineuvoston huomioita vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Lainvalmistelijoiden kokemusten mukaan puutteellinen tietopohja tai osaaminen tehdä vaikutusarviointeja, arviointineuvoston lausuntojen epäselvyys/tulkinnanvaraisuus, poliittinen paine/-ohjaus sekä erityisesti kiireellinen aikataulu vaikeuttavat arviointineuvoston kannanottojen huomioimista lopullisessa hallituksen esityksessä. Kiireellinen aikataulu, puutteelliset resurssit ja poliittinen paine ovatkin muun muassa tekijöitä, jotka hankaloittavat ylipäänsäkin vaikutusarviointia. Lainvalmisteluun käytettävän ajan tai lainvalmisteluresurssien lisääminen sekä osaavien työntekijöiden rekrytoiminen parantaisivat vaikutusarviointien tasoa lainvalmistelussa.

Vaikutusarviointien laatuun voitaisiin lainvalmistelijoiden näkemysten perusteella vaikuttaa myös, mikäli arviointineuvosto keskittyisi jatkossa hallituksen esitysten luonnosten arvioinnin lisäksi ennakolliseen neuvontaan säädösvalmistelussa tai koulutuksen järjestämiseen lainvalmistelijoille. Toisaalta on selvää, että toimenkuvan laajentaminen tarkoittaisi myös tarvetta lisätä arviointineuvoston resursseja. Monet lainvalmistelijat olisivatkin valmiita lisäämään arviointineuvostolle suunnattavia resursseja.

Etu- ja kansalaisjärjestöjen kysely kohdistettiin lainvalmistelun kannalta merkittäviin kolmannen sektorin toimijoihin. Kyselyn perusteella suurin osa kyseisistä järjestöistä tiedostaa arviointineuvoston olemassaolon ja sille kuuluvien tehtävien ja toimenkuvan sisällön. Järjestöissä myös seurataan jonkin verran arviointineuvoston kannanottoja ja vuosikatsauksia. Suurin osa järjestöistä ei kuitenkaan käy minkäänlaista vuoropuhelua arviointineuvoston kanssa ja vaikuttaa siltä, että kolmannen sektorin toimijoiden ja arviointineuvoston välillä ei juurikaan tapahdu suoraa yhteistoimintaa tai kanssakäymistä. Tässä yhteydessä voidaan vielä mainita, että kysely näytti lisänneen järjestöjen tietoisuutta arviointineuvoston toiminnasta, sillä muutama vastaaja ilmoitti kiinnittävänsä jatkossa enemmän huomiota arviointineuvoston toimintaan.

Yhtenä etu- ja kansalaisjärjestöjen keskeisimmistä tehtävistä voidaan pitää sääntelyn tilaan vaikuttamista. Havaintojen perusteella järjestöt hyödyntävät jonkin verran arviointineuvoston kannanottoja vahvistamaan omia näkemyksiään sääntelyn tilasta. Kannanottoja on esimerkiksi hyödynnetty omien lausuntojen tukena lakiuudistuksiin vaikuttamisessa. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että arviointineuvoston toiminnalla ei ole juurikaan merkitystä suurimmalle osalle kolmannen sektorin toimijoista. Mahdollisesti arviointineuvoston toiminnan näkyvyyden parantaminen merkitsisi myös etu- ja kansalaisjärjestöjen tietoisuuden lisääntymistä arviointineuvoston toiminnasta sekä neuvoston toiminnan merkityksen kasvamista etu- ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta.

7. ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINNAN KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Lainsäädännön arviointineuvostosta on säädetty 1.2.2016 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella (1735/2015). Asetusta koskevassa muistiossa ei tehty kansainvälistä vertailua.¹⁴³ Muistiossa kuitenkin viitataan lainvalmistelun laadun kehittämishankkeen raporttiin (OHRA-hanke), jossa käsitellään lyhyesti OECD:n suosituksia ja Alankomaiden, Ruotsin, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin vastaavia toimielimiä.¹⁴⁴ Tässä yhteydessä muiden maiden toimielimistä käytetään myös nimitystä arviointineuvosto, vaikka toimielinten tehtäväkuvat voivat olla muitakin kuin lainvalmistelun laadun valvonta.

Tässä hankkeessa kansainvälisen vertailun ensisijaisena lähteenä käytetään OECD:n vuonna 2018 julkaisemaa selvitystä seitsemän Euroopan maan ja Euroopan unionin arviointineuvostosta.¹⁴⁵ OECD:n selvityksessä ensimmäisenä nykymuotoisena arviointineuvostona pidetään Alankomaihin vuonna 2000 perustettua elintä. Sen jälkeen arviointineuvostoja on perustettu Saksaan 2006, Ruotsiin 2008, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 2009, Tšekin tasavaltaan 2011, Suomeen ja Norjaan 2015. Euroopan unionissa arviointineuvosto on toiminut vuodesta 2006 ja se on uudistettu 2015.¹⁴⁶

Eri maiden toimielinten asemaa ja tehtäviä verrataan ensin osa-alueittain: mitä asioita ne arvioivat, miten niiden asemasta on säädetty, mikä on kannanottojen merkitys lainvalmisteluprosessissa, miten kattavaa lakien arviointi on, missä lainvalmistelun vaiheessa kannanotot esitetään, tekevätkö neuvostot lainsäädännön vaikutusten jälkiseurantaa ja millaiset ovat neuvostojen taloudelliset ja henkilöstölliset resurssit.

7.1. Arviointineuvostojen tehtäväkenttä kansainvälisesti

Kansainvälisesti arviointineuvostojen työ painottuu lakiesitysten taloudellisiin vaikutuksiin. Myös Suomessa tämä on yksi painopistealue. Asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen esittelymuistion mukaan arviointineuvoston tehtävänä on hallituksen esitysluonnosten julkista taloutta, yrityksiä ja kotitalouksia koskevien taloudellisten vaikutusten arviointi. Tällöin taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan erityisesti sääntelyn noudattamisesta aiheutuvia kertaluonteisia ja toistuvia kustannuksia ja hyötyjä yrityksille, yksityisille henkilöille, julkiselle taloudelle ja kunnille. Lisäksi kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, onko mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset esitetty riittävällä tavalla.¹⁴⁷

Vertailumaissa korostuu Suomea voimakkaammin liike-elämän näkökulma. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa arviointineuvoston tehtäväkenttä painottuu yritysvaikutuksiin ja arvioinnissa keskitytään säännöksiin, jotka vaikuttavat yritysten toimintaan. Samaa painotusta ilmentää myös muun muassa Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatettu yksi yhdestä -periaate tai yksi kahdesta -periaate. Jos sääntelyllä lisätään yritysten kustannuksia, niitä tulee muilla toimenpiteillä vähentää saman verran tai enemmän. Yrityksiin vaikuttavien talou-

¹⁴³ Ks. Valtioneuvosto 2015.

¹⁴⁴ OHRA 2014, s. 26.

¹⁴⁵ Ks. OECD 2018.

¹⁴⁶ OECD 2018, s. 15 ja 113.

¹⁴⁷ Valtioneuvosto 2015, s. 3.

dellisten seikkojen ohella arviointineuvostot voivat käsitellä lakiehdotusten taloudellisia vaikutuksia yksityisiin henkilöihin (Alankomaat, Saksa, Suomi, Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja viranomaisiin (Norja, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Tšekin tasavalta).¹⁴⁸

Suomen arviointineuvoston tehtäväkenttä on poikkeuksellinen kahdella tapaa. Paitsi hallituksen esityksen taloudellisten ja viranomaisvaikutusten arviointia, neuvosto arvioi myös sen ympäristövaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Vastaavan laajuista tehtäväkenttää ei muiden vertailumaiden arviointineuvostoilla ole. Toisaalta taloudellisten vaikutusten arvioinnissa Suomessa ei käytetä taloudellisia kustannuksia rajoittavia yksi yhdestä tai vastaavia periaatteita kuten eräissä vertailumaissa.

Arviointineuvoston asema voi olla säädösteknisesti vahva tai heikko. Vahvimmillaan se on Saksassa, jossa arviointineuvoston asema perustuu sitä koskevaan erityislakiin. Tällä on haluttu varmistaa, että neuvosto on hallituksesta riippumaton ja sen aseman mahdollisesta muuttamisesta tulee käydä julkinen keskustelu parlamentissa. Yleensä arviointineuvostot on kuitenkin Suomen tavoin perustettu valtioneuvoston tai ministeriöiden säädöksillä. Poikkeuksena on Yhdistynyt kuningaskunta, jossa arviointielimen toiminta ei perustu erilliseen säädöksen. Euroopan unionissa arviointineuvoston perustaminen tapahtui komission puheenjohtajan päätöksellä.¹⁴⁹

7.2. Arviointineuvostojen kannanottojen merkitys lainvalmisteluprosessissa

Yhdistyneessä kuningaskunnassa arviointineuvoston asema on lainvalmisteluprosessissa vahva. Neuvosto arvioi esitetyn aineiston perusteella, soveltuuko säädösehdotus tarkoitukseensa vai ei. Jos sen ei katsota täyttävän tarkoitustaan, ehdotusta tulee korjata ja tuoda se uudestaan neuvoston käsiteltäväksi. Jos korjauksia ei ole tehty riittävästi ja ehdotus saa toistamiseen kielteisen arvion, hallituksen tulee erikseen päättää, jatketaanko valmisteluprosessia.

Euroopan unionin arviointineuvostossa jokaisen säädösehdotuksen tulee saada myönteinen kanta vaikutusarvioinnissa. Jos unionin arviointineuvosto toteaa ehdotuksen epäasianmukaiseksi, se ilmaisee kielteisen kannan. Jotta prosessi voisi jatkua, ehdotus tulee korjata ja saattaa uudestaan arviointineuvoston käsittelyyn. Toinen käsittely on ratkaiseva. Komissio voi kuitenkin sallia, että kaksi kertaa kielteisen kannan saanut ehdotus etenee, mutta tästä poliittisesta päätöksestä tulee tehdä erillinen esitys. Prosessissa ei edellytetä, että kaikkiin mahdollisiin kysymyksiin tulisi olla vastaus. Säännösehdotuksen tulee kuitenkin olla läpinäkyvä sen suhteen, mitä tiedetään, mitä ei ja mistä asioista vaaditaan poliittisia päätöksiä.

Muissa vertailumaissa arviointineuvostojen valta on niin sanottua pehmeää valtaa. Neuvosto voi esittää virallisen kannanoton, jonka mukaan hallituksen esitystä tulisi muuttaa, mutta se ei voi estää lakiehdotusta etenemästä seuraavaan vaiheeseen. Neuvoston kannanoton huomioimiseen vaikuttaa sen asema ja arvostus. Esimerkiksi Saksassa arviointineuvosto julkaisee kielteisen kannan, jos hallituksen esityksen kriittisiä kohtia ei saada korjattua valmisteluprosessin aikana tai valtioneuvoston käsittelyssä. Koska arviointineuvoston kannanotto julkaistaan yhdessä lakiehdotuksen kanssa, media kiinnittää asiaan huomiota. Jos lakiehdotuksen kustannukset ovat suuret ja neuvoston kanta kielteinen, parlamentin valiokunnat voivat kuulla neuvostoa tai käydä kahdenvälistä keskustelua sen kanssa.¹⁵⁰

¹⁴⁸ OECD 2018, s. 20–22, 40, 52 ja 102.

¹⁴⁹ OECD 2018, s. 17–18.

¹⁵⁰ OECD 2018, s. 27, 43 ja 121–122.

7.3. Lainsäädännön arvioinnin kattavuus

Eri maissa lainsäädännön arviointineuvosto käsittelee joko kaikki hallituksen esitykset tai valintansa mukaan osan niistä. Alankomaissa ja Saksassa neuvosto arvioi kaikki esitykset, vuosittain noin 200. Myös Euroopan unionin arviointineuvosto käsittelee kaikki EU-säännökset, jotka edellyttävät vaikutusarviointia. Suomessa arviointineuvosto käsittelee 10–20 prosenttia hallituksen esityksistä. Se valitsee käsittelemänsä asiat, kuten menetellään myös Norjassa ja Ruotsissa. Merkille pantavaa on, että Alankomaissa on äskettäin siirrytty valintaan perustuvasta arviointijärjestelmästä kaikkien hallituksen esitysten käsittelyyn. Yhtenä syynä on se, että aiemmassa järjestelmässä vaikutusten arviointi koettiin lainvalmistelussa ja ministeriöissä ylimääräisenä taakkana, jota ei voitu ennakoida. Koska neuvosto nykyisin käsittelee kaikki hallituksen esitykset, tämä vaihe tulee ottaa huomioon ja aikatauluttaa välttämättömänä osana lainvalmisteluprosessia.

Alankomaissa, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa arviointineuvoston työtaakkaa helpottaa niin sanottu nopeutettu menettely. Sitä sovelletaan, kun kysymys on yksinkertaisesta sääntelystä tai vähäisistä vaikutuksista. Jos esimerkiksi Saksassa ministeriö katsoo, että hallituksen esityksen vaikutukset ovat vähäisiä ja arviointineuvoston asiantuntijat ovat ennakkoneuvottelussa samaa mieltä, neuvosto ei anna yksityiskohtaista lausuntoa, vaan toteaa, että tarvetta sille ei ole. Lakiehdotusten lisäksi arviointineuvostot voivat käsitellä asetuksia ja muita alemman asteisia säännöksiä. Tällöin arviointi tapahtuu neuvoston valinnan mukaan niin, että käsiteltäväksi otetaan vain säännöksiä, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.¹⁵¹

Arviointineuvostot voivat tarkastella myös EU-lainsäädäntöä. Uutuutena on valmisteltavana olevan EU-lainsäädännön kansallinen ennakkotarkastelu. Saksassa on vuodesta 2016 systemaattisesti tarkastettu EU:n säännösehdotusten vaikutusta Saksaan jo niiden valmisteluvaiheessa. Arvioinnin kohteena ovat EU:n säännösehdotukset, joiden vuotuinen kustannus ylittää 35 miljoonaa euroa. Tällöin Saksan vastuuministeriön on arvioitava vaikutukset liike-elämälle, kansalaisille ja julkiselle hallinnolle, minkä jälkeen neuvosto tarkistaa arvion ja ilmoittaa kantansa asiasta.

Saksassa lähtökohtana on ollut havainto, että EU-lainsäädännön kansallisten kustannusvaikutusten arviointi ei ole ollut riittävää. Koska Saksassa on arvioitu, että noin puolet lainsäädännön aiheuttamista kustannuksista johtuu EU:n säännöksistä, tällä on suuri kansallinen merkitys. Siksi komissiolta halutaan vaatia kustannusten läpinäkyvyyttä ja laatustandardien huomioimista. Saksassa kustannuksia ei käsitellä vain hallituksen piirissä, vaan arviot on esitettävä myös valtiopäiville ja liittoneuvostolle. Kustannusten läpinäkyvyys merkitsee viime kädessä läpinäkyvyyttä parlamentin ja suuren yleisön suuntaan.¹⁵²

7.4. Kannanottojen esittämisen vaihe

Kansainvälisesti on tyypillistä, että hallituksen esityksen vaikutusten ulkopuolinen arviointi tapahtuu valmistelun loppuvaiheessa, silloin kun valmisteleva ministeriö pyytää esitysluonnoksesta lausuntoja tai ennen kuin esityksen lopullinen versio käsitellään valtioneuvostossa. Eräät arviointineuvostot kuitenkin puuttuvat säädösvalmisteluun jo sen varhaisvaiheessa ja uudestaan hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa. Varhaisvaihe tarkoittaa ministeriövalmistelua, jossa kysymys on oikeudellisen ongelman hahmottamisesta, vaihtoehtojen ratkaisujen etsimisestä ja esityksen luonnostelusta.

¹⁵¹ OECD 2018, s. 24–25, 40, 98 ja 103.

¹⁵² OECD 2018, s. 35 ja 46.

Saksan arviointineuvosto on jo valmisteluvaiheessa yhteydessä vastuuministeriöön. Tämän ennakkoneuvotteluvaiheen jälkeen neuvosto on usein jatkuvassa yhteistyössä valmistelevan ministeriön kanssa vaikutusten arvioinnin parantamiseksi. Lisäksi neuvosto voi olla itsenäisesti yhteydessä sidosryhmiin. Arviointineuvoston lopullinen kanta esitetään valmisteluprosessin loppuvaiheessa, kun esitys on valmis esiteltäväksi valtioneuvostolle. Tällöin kielteiset kannanotot ovat harvinaisia, koska asiat on yleensä neuvoteltu ja ratkaistu etukäteen.

Myös Alankomaissa lähdetään siitä, että vaihtoehtojen kartoittamisella ja vaikutusten arvioinnilla on eniten merkitystä lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa. Tämä on luottamuksellinen vaihe. Siksi arviointineuvoston vaikutusta tässä vaiheessa ei yleisesti tunneta eikä yhteydenpitoa ole myöskään systemaattisesti kirjattu. Parhaillaan harkitaan, kuinka tieto neuvoston säännösprosessin alkuvaiheessa esittämistä kannanotoista voitaisiin välittää ja tehdä näkyväksi parlamentille, sidosryhmille ja suurelle yleisölle. Alankomaissa arviointineuvoston tehtäviin on katsottu yhdistyvän kaksi eri tehtäväkenttää, asiantuntijakeskus ja tarkastuselin. Nämä roolit vaativat erilaisia lähestymistapoja. Asiantuntijakeskuksena neuvosto auttaa ministeriötä uuden lainsäädännön valmistelussa. Tarkastuselimenä se valvoo, että ministeriöt arvioivat asianmukaisesti uuden lainsäädännön tarpeen ja sen aiheuttamat vaikutukset ja kuormittavuuden.¹⁵³

7.5. Jälkiseuranta

Erityisen vahvaa lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta on Saksassa, jossa se tapahtuu kahdella tavalla. Yhtäältä liittovaltion tilastokeskus arvioi säännösten vaikutuksia kaksi vuotta niiden voimaantulon jälkeen. Tilastokeskus tekee vaikutuksia koskevia tilastoanalyyskejä ja arvioi toteutuneita kustannuksia tähän tarkoitettuun tietojärjestelmässä. Vaihtelu on ollut suurta. Jotkin vaikutusarviot ovat olleet oikeita, mutta useimmiten toteutuneet kustannukset poikkeavat merkittävästi oletetuista. Silloin kun hallituksen esityksiä on muutettu parlamentin tai liittoneuvoston käsittelyssä, tästä aiheutunut muutos ei luonnollisestikaan ole voinut sisältyä esitykseen. Omalta osaltaan tilastokeskuksen seuranta mahdollistaa sen, että tulevaisuudessa tehtävät vaikutusarviot voivat perustua tilastolliselle tiedolle aikaisempien arvioiden toteutumisesta.

Toisaalta vuonna 2013 Saksassa otettiin käyttöön erityinen jälkiarviointimenettely. Kaikki lainsäädäntö, joka aiheuttaa vuodessa yli miljoonan euron kustannukset yrityksille, yksityisille henkilöille tai hallinnolle, vaatii nimenomaista jälkiseurantaa. Jälkiarviointi tapahtuu 3–5 vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Lakien valmisteluvaiheessa arviointineuvosto tarkistaa, sisältyykö tällaiseen esitykseen seurantalauseita. Seuranta toteutuu niin, että vastuuministeriö toimittaa seurantaraporttinsa määrääjän kuluttua arviointineuvostolle ja valtioneuvostolle. Koska järjestelmä on ollut vasta muutaman vuoden käytössä, toistaiseksi seurantaraportteja on tehty vähän eivätkä niiden tulokset tarjoa vielä riittävää pohjaa tilastolliselle tarkastelulle.

Myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa jälkiseurannan tekemiseen on erityinen velvoite. Jälkiarviointi on tehtävä aina silloin, kun sääntelyn arvioidut kustannukset ylittävät viisi miljoonaa puntaa. Jälkiseuranta tulee tehdä viiden vuoden kuluttua säännöksen voimaantulosta. Tällöin arvioidaan alkuperäinen vaikutusarvio ja se, oliko arviointi riittävää ja oikeaan osuvaa säännöksen voimaantulon kannalta. Myös eräät muut arviointineuvostot tekevät lainsäädännön vaikutusten jälkiseurantaa tai niillä on ainakin mandaatti tehdä sitä (Norja, Suomi ja Euroopan unioni).¹⁵⁴

¹⁵³ OECD 2018, s. 27, 40, 43 ja 98–99.

¹⁵⁴ OECD 2018, s. 20, 37, 40, 45, 103, 106 ja 125–126.

7.6. Neuvostojen taloudelliset ja henkilöstöresurssit

Yleensä arviointineuvostot toimivat talouselämästä ja elinkeinoista vastaavassa ministeriössä tai sen alaisessa yksikössä (Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta). Suomen ja Tšekin tasavallan neuvosto toimii valtioneuvoston kansliassa, Saksassa elin on valtioneuvoston organisaatiosta riippumaton. Euroopan unionin arviointineuvosto työskentelee komissiossa. Taulukossa 5 esitetään arviointineuvostojen henkilöstömäärät ja vuotuiset talousarviot.

Taulukko 5. Arviointineuvostojen henkilöstömäärä ja vuotuinen talousarvio.

	Neuvoston jäsen- määrä	Sihteeristön määrä	Budjetti milj. euroa/v
Alankomaat	3	11	1,7
Norja	6	6	1
Ruotsi	5	9	Ei eritelty
Saksa	10	15	1,5
Suomi	9	2,5	0,25
Tšekin tasavalta	18	1	Ei eritelty
Yhdistynyt kuningaskunta	8	13	1,5
Euroopan unioni	7	17	Ei eritelty

Suomen arviointineuvoston talousarvio on vertailumaista pienin, noin 250 000 euroa. Alankomaissa, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa budjetit ovat suurimmat, 1,5–1,7 miljoonaa euroa. Saksassa tähän sisältyvät vain henkilöstökulut, muista kuluista vastaa valtioneuvosto. Ruotsissa ja Tšekin tasavallassa arviointineuvostolla ei ole omaa talousarviota, vaan se sisältyy niiden yksiköiden lukuihin, joiden yhteydessä neuvostot toimivat. Myöskään Euroopan unionissa arviointineuvostoa ei ole eritelty talousarviossa. Tyypillisesti arviointineuvoston jäsenet valitsee ja nimittää valtioneuvosto. Arviointineuvoston jäsenet ovat kaikissa valtioissa osa-aikaisia, vain Euroopan unionissa he toimivat kokopäivätoimisesti tehtävänsään. Arviointineuvostojen jäsenten tausta on yleensä julkisessa hallinnossa, politiikassa, liike-elämässä, järjestöissä ja tutkimussektorilla. Asioiden valmistelusta vastaa asiantuntijoista koostuva sihteeristö, joka työskentelee yleensä päätoimisesti. Poikkeuksena ovat Ruotsi, Tšekin tasavalta ja Euroopan unioni, joissa sihteeristö on osa-aikaista. Näin ollen Ruotsissa ja Tšekin tasavallassa sekä arviointineuvoston jäsenet että sihteeristö ovat osa-aikaisia, eikä neuvostoa ole erotettu hallinnollisesta rakenteesta.¹⁵⁵

¹⁵⁵ OECD 2018, s. 18 ja 29.

8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Kirjallisuus

- Better Regulation in Europe: Finland. OECD Publishing 2010. (OECD 2010)
- Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators. OECD Publishing 2016. (OECD 2016)
- Case Studies of RegwatchEurope regulatory oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny board. OECD Publishing 2018. (OECD 2018)
- Hakola-Uusitalo, Tuulia – Björk, Artturi: Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja 114. vsk. – 4/2018.
- Kantola, Anu – Vesa, Juho: Kuka pääsee mukaan? – Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia: Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013, s. 3–20.
- Keinänen, Anssi: Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? Lakimies 6/2013, s. 1099–1117.
- Keinänen, Anssi – Halonen, Mia: Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä, Edilex 2017/4.
- Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika: Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: Toteutuuko lainvalmistelun avoimuus. Edilex 2016/29.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko (2017) Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Edilex 2017/48.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi: Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimisen laatu hallituksen esityksissä. Edilex 2015/26.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2016) Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2017. (Arviointineuvosto 2016)
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2018. (Arviointineuvosto 2017)
- Määttä, Kalle: Lainsäädännön arviointineuvosto – uusi avaus lainvalmistelun parantamisen ohdaksella tiellä. Edilex Lakikanava 9.8.2016.
- Nurmi, Pekka: Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Jyrki Talan juhla- ja tutkimus, yhteiskunta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2011.
- OECD (2015) OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Pariisi.
- Oikeusministeriö: Hallituksen esitysten laatimishjeet (HELO), oikeusministeriön julkaisu 2004:4. (Oikeusministeriö 2004)
- Oikeusministeriö: Säädoskehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6. (Oikeusministeriö 2007)
- Pakarinen, Auri: Lainvalmistelun kehittämisprojektien historia ja historiattomuus. Hallinnon tutkimus 30:2 2011, s. 129–142.
- Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.
- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus: Vaikuttavaa vaikutusarviointia? – Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014.
- Tala, Jyrki: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013.
- Valtioneuvoston kanslia: Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksien 2014. (OHRA 2014)
- Valtioneuvoston kanslia: Lausuntopalaute luonnoksesta uudeksi valtioneuvoston asetukseksi lainsäädännön arviointineuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäädännön muuttamisesta. VNK/1893/30/2015. 30.11.2015.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2017. Oikeuskanslerinviraston julkaisu 2018. (Valtioneuvoston oikeuskansleri 2017)
- Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 30.12.2015, liite 1: muistio 21.12.2015. (Valtioneuvosto 2015)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot

1. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta, 17.6.2016, VNK/1189/03.02.00/2016
2. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (ns. metsälahjavähennys), 12.8.2016, VNK/1503/03.02.00/2016
3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työtömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 22.8.2016, VNK/1317/32/2016
4. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, 2.9.2016, VNK/1598/03.02.00/2016
5. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamisesta, 12.9.2016, VNK/1583/03.02.00/2016
6. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yrittäjävähennyksen säätämiseksi, 12.9.2016, VNK/1644/03.02.00/2016
7. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, lääkelain 57 b ja 102 §:n sekä terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annetun lain 22 ja 23 §:n muuttamisesta, 15.9.2016, VNK/1641/03.02.00/2016
8. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta, 23.9.2016, VNK/1694/32/2016
9. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 14.10.2016, VNK/1695/32/2016
10. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta, 20.10.2016, VNK/1581/30/2016
11. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, 22.12.2016, VNK/2207/32/2016
12. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, 16.1.2017, VNK/2480/32/2016
13. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 16.1.2017, VNK/2269/32/2016
14. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen metsäkeskuksen metsätieto- järjestelmästä annetun lain muuttamisesta, 10.2.2017, VNK/185/03/2017
15. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntaudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, 13.2.2017, VNK/2047/32/2016
16. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä, 20.2.2017, VNK/2206/32/2016
17. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 2.3.2017, VNK/2316/32/2016
18. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevaksi lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 8.3.2017, VNK/276/32/2017
19. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta, 23.3.2017, VNK/510/32/2017
20. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 24.4.2017, VNK/666/32/2017
21. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 26.4.2017, VNK/307/32/2017
22. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta, 5.5.2017, VNK/2048/32/2016
23. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yksityistieliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 19.6.2017, VNK/936/32/2017
24. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 22.6.2017, VNK/827/32/2017
25. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle asuinsoikeusasunnoista, 30.6.2017, VNK/1150/32/2017
26. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta, 8.8.2017, VNK/300/32/2017

27. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusten tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 24.8.2017, VNK/1254/32/2017
28. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 20.9.2017, VNK/1619/32/2017
29. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistönmuodostamislain, kiinteistörekisterilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta asemakaava-alueen kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta säätämiseksi, 9.11.2017, VNK/1928/32/2017
31. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta, 15.12.2017, VNK/1850/32/2017
32. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 18.12.2017, VNK/2310/32/2017
33. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelulaista, 21.12.2017, VNK/837/32/2017
34. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiedustelun valvon-
nasta, 21.12.2017, VNK/1600/32/2017
35. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelu-
laiksi, 21.12.2017, VNK/841/32/2017
36. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenne- ja
potilasvahinkolautakunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 10.1.2018, VNK/2144/32/2017
37. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alueiden ke-
hittämisestä ja kasvupalveluista 31.1.2018, VNK/408/32/2017
38. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n
yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi, 8.2.2018, VNK/133/32/2018
39. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asiakkaan
valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 16.2.2018, VNK/1486/32/2017
40. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikesalaisuuslaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 9.3.2018, VNK/397/32/2018

Hallituksen esitykset

- HE 161/2016 vp: Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 178/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n ja kunnan perus-
palveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 228/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä,
laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 233/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta
annetun lain muuttamisesta.
- HE 8/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- HE 52/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.
- HE 121/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- HE 134/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi
laeiksi.
- HE 170/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestel-
mästä annetun lain muuttamisesta.
- HE 203/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 9/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsääd-
ännöksi.

Liite 1 Taulukot

Taulukko. Työttömyysturvalaki-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esi- tys
Taloudelliset vaikutukset	Työttömyysturvan muuttamista koskevassa lakiesityksessä tulisi punnita vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet. Eri- tyisesti kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomion tulisi kiin-	On osittain huomioitu

	<p>nittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.</p> <p>Käyttäytymisvaikutuksia koskeviin koti- ja ulkomaisiin tutkimustuloksiin pohjautuen ja tilastotietojen avulla olisi hallituksen esityksessä voitu tehdä vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita lakiesityksen keskeisistä vaikutuksista. Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti.</p> <p>Käyttäytymisvaikutuksia koskevat arviot tulisi perustaa aihepiirin tutkimustuloksiin, asiantuntija-arvioihin ja aiemmista uudistuksista saatuihin kokemuksiin. Vaikutusarvioiden taustaoletusten muodostamisessa olisi hyvä hyödyntää esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden tai valtiovarainministeriön asiantuntijoiden apua.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Kansainvälinen vertailu	Lakiesityksessä tulisi aina perustella, miksi juuri esitettyihin vertailumaihin on päädytty. Lisäksi lähdeaineistoon viittaessa tulisi aina tarkasti kertoa käytetty lähde.	On huomioitu
Esityksen rakenne	<p>Taloudelliset vaikutukset tulisi esittää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaisesti ensin vaikutuksina keskeiseen kohderyhmään. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Julkistalouden osalta kuvataan vaikutukset sekä valtiolle että kuntatalouteen.</p> <p>Taulukoita ja kuvia tulisi hyödyntää vaikutusten kuvauksessa, koska ne helpottavat ilmiön ymmärtämistä ja vaikutusten vertailua.</p>	<p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Yritysvaikutukset	Yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä monipuolisemmin, esimerkiksi kuvaamalla vaikutukset eri kokoluokan yrityksiin ja eri toimialoilla. Mikäli arvioidaan, että merkittäviä vaikutuksia realisoituu vasta myöhemmin esimerkiksi työmarkkinatilanteen muuttuessa, tulisi tästä olla vähintään lyhyt kuvaus.	Ei ole huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Viranomaistyölle aiheutuvat merkittävimmät vaikutukset tulisi esittää ensi sijassa henkilötyövuosien määrien muutoksina tai euroina mieluiten taulukkomuodossa, ja vasta toissijaisesti laadullisesti. Vaikutusarvioiden epävarmuuksia voi tuoda esiin esimerkiksi lukujen vaihteluvälin avulla. Kuvauksen yhteydessä tulisi erottaa kertaluontoiset ja pitkäaikaiset vaikutukset.	On huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Lakiesityksessä tulisi tarkemmin kuvata esityksen vaikutukset naisille ja miehille. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi arvioida onko esityksen vaikutuksilla eroja eri alueiden välillä.	Ei ole huomioitu
Vaikutukset julkisen talouteen	Lakiesityksessä esitetty arvio vaikutuksista julkiseen talouteen on suppea. Lakiesityksen vaikutuksista työttömyysturvamenoihin, työttömien aktivointimenoihin, toimeentulotukeen ja verokertymään tulisi esittää kvantitatiivinen arvio.	Ei ole huomioitu

Taulukko. Rahanpesu-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Säädösehdotuksen tarve	<p>Hallituksen esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, mikä on kansalliseen harkintaan perustuvaa omaehtoista lisäsääntelyä ja arvioida sen vaikutuksia.</p> <p>Lainsäädännön vaikutusarvioinnin perusteella tulisi arvioida, onko lain muutos tarpeen ja missä muodossa.</p>	<p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Esityksen rakenne	Hallituksen esityksessä on esitetty monelta osin kvantitatiivisia arvioita esityksen vaikutuksista, mutta niitä tulisi lisätä ja syventää.	Ei ole huomioitu

Yritysvaikutukset	Edunsaajien rekisteristä aiheutuvia kustannuksia yrityksille tulisi arvioida tarkemmin, etenkin kun esitys koskee suurta joukkoa yrityksiä. Hallituksen esityksessä tulisi parantaa yritysvaikutusten kuvausta edunsaajien rekisterin osalta. Esimerkiksi standardikustannusmallia voisi hyödyntää kustannusten laskentaan.	On huomioitu On huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Hallituksen esityksessä tulisi olla vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita lakiesityksen keskeisistä vaikutuksista ja kuvata vaikutusmekanismeja. Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti.	On huomioitu
Vaikutukset kansantalouteen	Esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia kansantalouteen. Kansantaloudellisten vaikutusten puuttuminen tulisi korjata, koska hallituksen esityksen toimeenpanon kokonaishyödyt ja -kustannukset eivät käy ilmi esityksestä	On huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisten hyötyjen kuvaus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka nimenomaan tässä yhteydessä tulisi arvioida lakiesityksen hyötyjä. Vaikutusten kvantifiointiin tulisi pyrkiä, mutta ellei se ole mahdollista, tulisi esittää perustelut, miksi näin ei ole tehty.	On huomioitu

Taulukko. Perusopetuslaki-luonnoksesta annettujen kommenttien huomioimien lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Säädösehdotuksen tarve	Esityksissä tulisi perustella, kuinka juuri esityksen toimenpiteillä saavutetaan asetetut tavoitteet. Kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomion tulisi kiinnittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.	On osittain huomioitu
Esityksen rakenne	Vaikutusarvioihin ei toisin sanoen pidä yhdistää muuta tausta- ja tavoiteinformaatiota, vaan sellainen materiaali tulee esittää ennen vaikutusten arviointia. Taulukoita ja kuvia tulisi hyödyntää vaikutusten kuvauksessa, koska ne helpottavat ilmiön ymmärtämistä ja vaikutusten vertailua. Vaikutusarvioissa tulisi hyödyntää kokemuksia ja tutkimustietoa aiemmin Suomessa tai muissa maissa toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista. Taloudelliset vaikutukset tulisi esittää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaisesti. Esityksessä tulisi myös kuvata uudistuksen hyötyjä muun muassa kotouttamisen onnistumisen näkökulmasta. Taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti	On osittain huomioitu On huomioitu Ei ole huomioitu On osittain huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Taloudellisia vaikutuksia koskevaa materiaalia, jota esitetään hallituksen esitysluonnoksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta tulisi esittää myös perusopetuslakia koskevassa esitysluonnoksessa.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Viranomaisvaikutuksissa tulisi esittää uudistuksen olennaiset vaikutukset viranomaisten tehtäviin, menettelytapoihin, keskinäisiin suhteisiin ja työmäärään sekä koulutustarpeisiin. Lakiesityksessä tulisi esittää tarkempi arvio siitä, miten luku- ja kirjoitustaidon opetusvastuun siirtyminen työvoimaviranomaisilta kunta-sektorille vaikuttaa viranomaisiin kunnissa ja työvoimahallinnossa	On osittain huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Lakiesityksessä tulisi käsitellä koulutuksen nykyinen jakautuminen sukupuolittain, ja esittää arvio siitä, miten esitys muuttaa nykyistä tilannetta. Esityksen	On osittain huomioitu

	mahdolliset vaikutukset palveluiden alue-eroihin tulisi myös käsitellä selvemmin.	
--	---	--

Taulukko. Valtion yhtiöomistus-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Esityksen rakenne	Säädösehdotusta laadittaessa pitäisi noudattaa hyvän lainvalmistelukäytännön periaatteita. Taloudelliset vaikutukset tulisi esittää ensin vaikutuksina yrityksille ja valtion kehitysyhtiölle. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen sekä viranomaisille Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset julkiseen talouteen tulisi lisätä esitysluonnokseen oikeusministeriön (2007) ohjeen mukaisesti.	On huomioitu On huomioitu On huomioitu
Säädösehdotuksen tarve	Kehitysyhtiön tarve tulee perustella tarkemmin. Vaikutusarvioissa tulisi hyödyntää kokemuksia ja tutkimustietoa Suomesta tai muissa maissa toteutetuista vastaavallisista hankkeista. Esitysluonnoksessa ei ole kuvattu tai analysoitu, mitä hyötyä valtion osallistumisesta on kehitysyhtiön kautta esimerkiksi uuden yritystoiminnan kehittämiseen. Esitysluonnoksesta eivät myöskään käy ilmi mekanismit, joilla hyötyjä oletetaan saavutettavan. Tutkimuskirjallisuutta tulisi käyttää hyötyjen ja kustannusten hahmottamiseksi.	On huomioitu On osittain huomioitu On osittain huomioitu
Yritysvaikutukset	Yritysvaikutuksia on käsitelty puutteellisesti. Taloustieteellistä kirjallisuutta tulisi hyödyntää yritysvaikutusten hahmottamiseksi.	On osittain huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä viranomaisvaikutuksista.	On huomioitu
Vaikutukset kansantalouteen	Kansantaloutta koskevissa vaikutuksissa tulisi käydä ilmi esitysluonnoksen kokonaishyödyt ja -kustannukset	On osittain huomioitu

Taulukko. Ympäristönsuojelulaki-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Esityksen rakenne	Vaikutusarvioita koskevat tekstit eivät noudata täysin säädösvalmisteluohjeen (2007) jaottelua. Yritysvaikutusarvioita on käsitelty hajanaisesti useammassa kohdassa. Yritysvaikutuksia koskevat asiat tulisi siirtää yhden otsakkeen alle	On huomioitu On huomioitu
Yritysvaikutukset	Esitysluonnoksessa mainittujen asfalttiasemien käsittelytietojen perusteella suuntaa-antavat arviot betoniasemien euromääräisistä yritysvaikutuksista tulisi tehdä säädösvalmisteluohjeen (2007) mukaisesti. Esityksessä tulisi tuoda selkeämmin esille rekisteröintimenetelyssä säästetty aika yrityksille sekä rekisteröintikustannusten alentumisen vaikutukset alalle pääsemiseksi.	On huomioitu On huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Kuntien suuntaa-antava arvioitu tulonmenetys betoniasemien osalta tulisi kuvata esityksessä. Lisäksi vaikutukset kuntatalouteen tulisi käsitellä julkisen talouden alla säädösvalmisteluohjeen (2007) mukaisesti.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Viranomaistyön kokonaisuusmuutos ja suuntaa-antavat arviot henkilöstövuosien muutoksista tulisi lisätä luonnokseen.	On osittain huomioitu

Vaikutukset kansantalouteen	Esitysluonnoksesta tulisi kuitenkin käydä ilmi, ylittävätkö olen- naisimpien toimintojen (betoniasemat) normien purkamisesta saatavat hyödyt karkealla tasolla kustannukset.	On huomioitu
-----------------------------	--	--------------

Taulukko. Metsätietojärjestelmä-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Esityksen rakenne	Vaikutustenarvioissa on monia teknisiä puutteita tekstien sijoitte- luissa ja puuttuvien otsikoiden vuoksi. Vaikutusarvioita koskevat tekstit eivät noudata säädösvalmisteluohjeen (2007) jaottelua (ko- titaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous).	On huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	<p>Taloudellisia vaikutuksia olisi kuitenkin voitu arvioida nykyistä jär- jestelmällisemmin, kuten yksilöimällä tarkemmin ne markkinoiden osa-alueet ja toimijat, joita lakimuutos koskee, sekä käsittelemällä tarkemmin lakimuutoksen vaikutuksia esimerkiksi raakapuumark- kinoiden kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta.</p> <p>Luonnoksesta ei esimerkiksi käy selvästi ilmi metsänomistajien määrä, joita esitysluonnos koskee.</p> <p>Esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin, että hyvin tarkat tiedot met- sänomistajien metsävaroista saattavat antaa informaatioedun puu- nostajille.</p> <p>Luonnoksessa ei ole määrällisiä arvioita välillisistä vaikutuksista metsänomistajalle kuten esimerkiksi hakkuiden lisääntymisestä ja kasvavista kantorahatuloista.</p> <p>Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi edes karkealla tasolla, millai- sia euromääräisiä hyötyjä vaihteluvälillä metsänomistajalle syntyy lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Välillisistä vaikutuksista tärkeimmät tulisi huomioida. Tutkimuskirjallisuutta tai vähintään asiantuntija- arvioita tulisi hyödyntää.</p> <p>Esitysluonnoksessa on selvitetty maanomistajien halukkuutta es- tää kiinteistöjensä kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentaminen. Tämän aiheuttamia kielteisiä ulkoisvaikutuksia muille metsänomis- tajille tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.</p> <p>Luonnoksessa tulisi arvioida karkealla tasolla, kuinka paljon puu- kauppa lisääntyisi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jotta vaiku- tukset esimerkiksi vientiin tai työllisyyteen olisi arvioitavissa.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p>
Yritysvaikutukset	Hakkuiden lisääntymisestä, puunhankinnan tehostumisesta ym. yrityksille koituvista kustannuksista ja hyödyistä tulisi esittää suun- taa-antava arvio vaihteluvälillä.	On osittain huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Lainmuutoksen kokonaisvaikutus henkilötövuosiin ei käy ilmi. Se tulisi lisätä luonnokseen.	Ei ole huomioitu

Taulukko. Sosiaali- ja terveystieteiden luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esi- tys
Sääntelyn tavoitteet	Esitysluonnoksessa tulisi keskeisten toimenpiteiden osalta tar- kastella vaihtoehtoisia lähestymistapoja saavuttaa asetetut ta- voitteet. Esitysluonnoksesta tulisi kuvata, miksi juuri esitysluon- noksen sisältämät toimenpiteet olisivat paras keino saavuttaa asetetut tavoitteet.	On osittain huomioitu
Kansainvälinen vertailu	Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kertoa, millä perusteella kat- saussessa käsitellyt esimerkkimaat on valittu ja erityisesti, onko jonkin vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut esitysluonnok- sessa ehdotettaviin ratkaisuihin.	Ei ole huomioitu

Taloudelliset vaikutukset	<p>Rekisteröinti- ja lupavelvoitetta koskevien muutosehdotusten hahmottamista helpottaisi, jos keskeisistä muutoksista esitettäisiin taulukkomuotoinen vertailu (nykytilanne verrattuna uudistusehdotus).</p> <p>Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin lakiesitysluonnoksen kohderyhmien kokoluokkaa, jotta esitysluonnoksesta saisi tarkemman kuvan vaikutusten merkittävyydestä ja vaikutusarviointin perusteista.</p> <p>Esitysluonnoksesta tulisi avata enemmän käytettyjen laskuoluiden perusteita ja niihin liittyvää mahdollista epävarmuutta. Lisäksi tulisi käsitellä käytettyjen laskentaperusteiden mahdollinen yhteys muihin Sote-uudistukseen liittyviin esitysluonnoksiin.</p> <p>Hallinnollista taakkaa koskevien vaikutusten osalta esitysluonnoksessa tulisi esittää, miten uudistuksessa voittavat ja häviävät palvelujen tuottajat jakautuvat erikokoisiin palvelujen tuottajiin.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Vaikutukset viranomaisten toimintaan	Henkilöstön koulutuksesta ja uudelleenjärjestelystä tulisi esittää tarkempi kuvaus. Lisäksi tulisi perustella ja arvioida tarkemmin rekisteröintiin liittyvän viranomaistyön jakamista Valviran ja aluehallintoviranomaisen kesken. Esityksessä tulisi tarkemmin selostaa, miten viranomaistoiminta mahdollisesti muuttuu, kun uusi valtion lupa- ja valvontaviranomainen aloittaa toimintansa.	On osittain huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	<p>Uudistuksen vaikutusta potilasturvallisuuteen tulisi käsitellä tarkemmin.</p> <p>Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus valvontaan, rekisteröintiin ja lupakäytäntöihin liittyvistä nykyisistä eroista maan eri osissa, ja arvio uudistuksen vaikutuksista toimintojen yhtenäistämiseksi.</p> <p>Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulisi arvioida.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p> <p>On huomioitu</p>

Taulukko. Tulotietojärjestelmä-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Vaikutukset kotitalouksille	<p>Lisättävä lukumääräinen arvio niistä kotitalouksista, joita muutokset selvimmän hyödyttäisivät.</p> <p>Esityksessä tulisi arvioida kotitalouksien teettämien työsuoritusten tulorekisteriin ilmoittamisen euromääräisen alarajan säilyttämistä.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p>
Yritysvaikutukset	<p>Esityksessä pitäisi tulla selkeämmin ilmi, vaikeuttaako se pienten uusien yritysten perustamista.</p> <p>Esitysluonnosta tulisi täydentää suuntaa-antavalla arviolla yritysten kokonaissäästöjen ja -kustannusten suuruusluokasta, käyttäen vaihteluvälejä.</p>	<p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisen tulonsaajien mahdollisuuksia hyödyntää tulotietojärjestelmää. Esitysluonnoksessa ei käsitellä tarkemmin tulonsaajien asiointia sähköisen asiointipalvelun avulla.	On huomioitu

Taulukko. Sotilastiedustelu-luonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Kansainvälinen vertailu	<p>Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, millä perusteella esimerkkimaat on valittu ja miten kuvatut kansainväliset esimerkit ja reformit ovat vaikuttaneet esitysluonnoksessa ehdotettaviin toimenpiteisiin.</p> <p>Vaikutusarvioinnissa olisi kuitenkin suositeltavaa hyödyntää selvitysten ja tutkimusten tuloksia maista, joissa on jo säädetty vastaavanlaiset tiedustelulait (esimerkiksi Ruotsi, Sveitsi).</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p>
Yhteiskunnalliset vaikutukset	<p>Esitysluonnoksen vaikutusta kertausharjoitusten järjestämiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin.</p> <p>Laadullisen vaikutusarvioinnin ohella eri vaikutusalueiden merkitystä/kokoluokkaa tulisi kuvata vähintään karkealla tasolla myös määrällisesti. Lisäksi tulisi pyrkiä esittämään arvio niistä potentiaalisista tietoyhteiskuntaan ja viranomaistoimintaan kohdistuvista uhkista, joita ehdotettavalla sotilastiedustelulainsäädännöllä voitaisiin ehkäistä vuosittain (tarvittaessa hyödyntäen muiden maiden tietoja).</p> <p>Esitysluonnoksessa tulisi selvemmin erottaa sotilastiedustelulain itsenäinen vaikutus muiden tiedustelulakien vaikutuksista.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Yritysvaikutukset	sotilastiedustelusta yrityksille aiheutuvista suorista kustannuksista, jotka tulevat valtion kokonaan korvattaviksi, tulisi esittää tarkempi arvio. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio myös uuden sotilastiedustelutoiminnan aiheuttamasta mahdollisesta lisäkysynnästä kotimaisille yrityksille.	Ei ole huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Sotilastiedusteluun ehdotettavien uusien toimivaltuuksien vaikutusta Puolustusvoimien toimintakykyyn, esimerkiksi sotilastiedustelun aiempaa paremman ennakkovaroituskyvyn mahdollistaman toiminnan tehostumisen seurauksena, tulisi esittää tarkempi arvio.	On huomioitu
Vaikutukset viranomaisiin	Uuden tiedustelutoiminnan vaikutuksista muun kuin Puolustusvoimien toiminnan tehostumiseen, esimerkiksi mahdollisesti nykyisen päällekkäisen toiminnan ja epäselvien vastuiden poistumisen myötä, tulisi esittää konkreettinen arvio.	Ei ole huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	<p>Esitysluonnoksessa tulisi kustannusten ohella arvioida ehdotettavien toimenpiteiden hyötyjä.</p> <p>Laadullisten arvioiden ohella tulisi esittää myös vähintään suuntaa-antavia määrällisiä kuvauksia uudistuksen kohteena olevan toiminnan suuruusluokasta ja ehdotettavien toimenpiteiden vaikutuksista.</p>	<p>Ei ole huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p>

Taulukko. EU:n tietosuoja-asetusta täydentävästä lakiluonnoksesta annettujen arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisessa esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
EU:n lainsäädäntö	EU-asetusta täydentävässä hallituksen esitysluonnoksessa tulisi käsitellä pääpiirteittäin myös asetusta ja sen vaikutuksia.	On huomioitu
Esityksen rakenne	Esitysluonnoksen vaikutusarviot ovat puutteelliset. Laista aiheutuvia vaikutuksia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa säädösehdotusten arviointiohjeen mukaisesti.	On huomioitu
Säätelyn tavoitteet	Esitysluonnoksesta tulisi käydä tarkemmin ilmi, keitä laki koskee	Ei ole huomioitu
Yritysvaikutukset	<p>Esitysluonnoksessa tulisi kuvata yrityksille aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia vähintään yleisellä tasolla.</p> <p>Esitysluonnoksen tulisi olla selkeä, jotta yritykset pystyvät hahmottamaan säädösten aiheuttamat muutokset. Esitysluonnoksessa tulisi mm. kuvata suuntaa-antavia vaikutuksia PK-yrityksille. Esitysluonnoksesta tulisi lisäksi käsitellä,</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p>

	vaikuttaako muutos uusien yritysten markkinoillepääsyyn tai yritysten toimintaan.	
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Lasten asemaa ja oikeuksia tulisi käsitellä yhteiskunnallisissa vaikutuksissa. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, vaikeuttaako laki tosiasiasa tutkimustyön tekemistä nykyiseen verrattuna ja aiheuttaako se kansallista lisäsääntelyä.	Ei ole huomioitu Ei ole huomioitu
Vaikutukset kotitalouksiin	Esitysluonnoksen perusteella hallinnolliset seuraamusmaksut koskevat ilmeisesti myös kotitalouksia. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä asiaa tarkemmin.	Ei ole huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että sama viranomainen ohjeistaisi ja valvoisi toimintaa sekä määräisi hallinnolliset seuraamusmaksut. Arviointineuvosto katsoo, että asiasta koituvia yhteiskunnallisia ja oikeussuojavaikutuksia tulisi käsitellä tarkemmin esitysluonnoksessa.	On huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Esitysluonnoksessa tulee käsitellä kunnille ja valtiolle aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia esimerkiksi Kuthanekin arvioihin perustuen. Lisäksi on otettava huomioon vireillä oleva maakuntien perustaminen.	On huomioitu

Liite 2 Policy Brief 21/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston kaksi ensimmäistä vuotta: toimintamallin luomista ja kehittämisen ideoita

Tämä Policy Brief perustuu lainsäädännön arviointineuvoston arvioinnin *ensimmäisen vaiheen tuloksiin*. Esitetyt havainnot perustuvat neuvoston arvioimien hallituksen esitysten ja niitä koskevien neuvoston lausuntojen läpikäyntiin sekä neuvoston sihteeristön, jäsenten ja lainvalmistelijoiden yhteensä kahdeksaan haastatteluun. Lisäksi 30 lainvalmistelijaa on arvioinut arviointineuvoston toimintaa lainvalmistelijan koulutusohjelmassa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on aloittanut työnsä vuonna 2016. Arviointineuvostolla ei ole edeltäjää, joten alkuvaiheessa on luotu toimintamallia neuvoston työlle annettujen resurssien puitteissa. Toiminta on kahtena ensimmäisenä vuonna painottunut lausuntojen antamiseen hallituksen esityksistä. Yhteensä hallituksen esityksiä on tähän mennessä arvioitu reilut 40 kappaletta.

Neuvoston työn tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua. Laadun parantuminen syntyy kahta kautta: **lyhyellä aikavälillä** arvioitujen säädösehdotusluonnosten parantumisena lausuntojen huomioimisena säädösten viimeistelyssä ja **pitkällä aikavälillä** muuttuneina lainvalmistelukäytänteinä ministeriöissä. Tähän mennessä lainvalmistelun laatua on pyritty parantamaan antamalla palautetta erityisesti lakiesitysten vaikutusten arvioinneista. **Lausuntojen tekemiseen arviointineuvostolla on selvä rutiini.**

Arviointineuvoston lausunnoissa nousee esille samanlaiset vaikutusten arviointien puutteet. Arviointineuvoston kannanotot on huomioitu hyvin säädösehdotusten viimeistelyssä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Arviointineuvosto käsittelee esitysluonnokset pääsääntöisesti alle neljän viikon tavoiteajan.

Nykymallilla vaikutukset vaikutusarviointien laatuun jäivät kuitenkin melko vähäisiksi. **Jatkossa toimintamallia tulisi kehittää siten, että lainvalmistelussa havaituista puutteista käytäisiin nykyistä tiiviimpää vuoropuhelua lainvalmistelijoiden, säädösjohtamisesta vastaavien virkamiesten sekä poliittisten päättäjien kanssa**, jolloin neuvoston työn vaikuttavuus laajemmin ja pitkällä tähtäimellä paranisi.

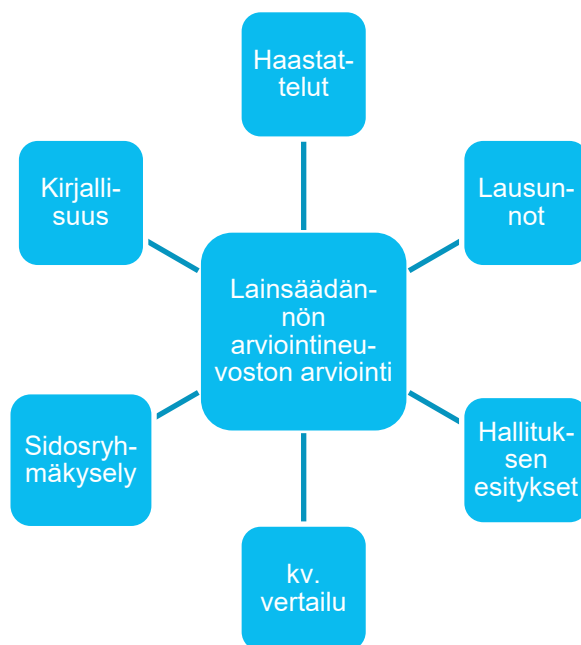
Neuvoston nykyinen resursointi ja toimintamalli asettavat selvät rajat toiminnan kehittämisen mahdollisuuksille. Arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä on tärkeää keskus-

tella myöhemmin laajemmin. Esimerkiksi toiminnan laajentaminen lakihankkeiden jälkikäteis-arviointien seurantaan sekä EU-lainsäädännön kehittämiseen vaatisi neuvoston toiminnan ja sisäisen työnjaon uudelleenjärjestelyä.

ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINTA ARVIOITAVANA

Hankkeen ”Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi” tarkoituksena on arvioida Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikutusta hallituksen esitysten laatuun, neuvoston toiminnan resursoinnin riittävyyttä sekä neuvoston toiminnan vaikutusta ministeriöiden lainvalmistelutyön kehittämiseen.

Hankkeessa käydään läpi arviointineuvoston 40 ensimmäistä lausuntoa. Hankkeessa haastatellaan arviointineuvoston sihteeristö, neuvoston jäseniä ja lainvalmistelijoita. Lisäksi hankkeessa analysoidaan, miten lopulliset hallituksen esitykset ovat muuttuneet arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Hankkeen aikana toteutetaan laaja sidosryhmäkysely neuvoston toiminnasta. Arviointineuvoston toimintaa ja resursointia peilataan myös vastaaviin muihin eurooppalaisiin elimiin.



Tässä Policy Briefissä kuvataan tutkimuksen ensimmäisen puolivuotiskauden aikana kertyneitä havaintoja arviointineuvoston toiminnasta sekä esitetään joitakin kehittämisajatuksia.

Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen taustalla puutteet lainvalmistelun vaikutusten arvioinnissa.

Suomeen perustettiin lainsäädännön arviointineuvosto keväällä 2016. Neuvoston perustamisen taustalla oli koettu tarve säädöselädotusten vaikutusten arviointien parantamiseen, mitä pidetään keskeisenä tekijänä lainvalmistelun laadun kehittämisessä. Perustamisvaiheessa tavoitteena oli saada ministeriöistä ja eduskunnasta riippumaton toimija arvioimaan lainvalmistelun laatua. Useat eri tahot – kuten OECD, VTV ja monet tutkijat – olivat vaatineet tällaisen valvojan perustamista. Vastaavien valvojen toiminnasta oli saatu hyviä kokemuksia kansainvälisesti.

Arviointineuvosto on keskittynyt antamaan lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista.

Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vai-

kutuservioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutuserviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.

Neuvosto seuraa vaikutuserviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Arviointineuvoston kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana tärkeimmäksi toiminnaksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esitysten luonnoksista. Toukokuun 2018 loppuun mennessä arviointineuvosto on julkaissut lausuntoja yhteensä 41 hallituksen esitysluonnoksesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto muodostuu kahdesta neuvoston sihteeristä ja yhdeksästä neuvoston jäsenestä, joista yksi toimii puheenjohtajana ja kaksi varapuheenjohtajana. Lisäksi arviointineuvostoon kuuluu valtioneuvoston kanslian nimittämä pysyvä asiantuntija. Arviointineuvoston jäsenille maksetaan palkkio työstä, jota tehdään muun työn ohella.

Arviointineuvosto valitsee esitysluonnokset itsenäisesti merkittävyyteen perustuen.

Lainsäädännön arviointineuvosto valitsee arvioitavat esitysluonnokset itsenäisesti. Tärkeimpinä kriteereinä hallituksen esitysten valintaan ovat taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkittävyys sekä ministeriökattavuus. Kaikki hallinnonalat ovat olleet arviointien kohteena ulkoasiainhallintoa lukuun ottamatta. Ensimmäisten toimintavuosien aikana eniten hallituksen esityksiä on arvioitu STM:n hallinnonalalta.

Lähtökohtaisesti arviointineuvosto on pyrkinyt ennakoimaan hallituksen esitysten valintoja seuraamalla hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Tämä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, sillä asiat eivät ole edenneet esityksiksi täysin suunnitelman mukaan. Tämä on aiheuttanut välillä ruuhkautumista neuvoston päätöksenteossa ja välillä taas turhaa esitysten odottelua.

Arviointineuvoston ottaa kantaa säädösehdotuksen perusteluiden kestävyyyteen.

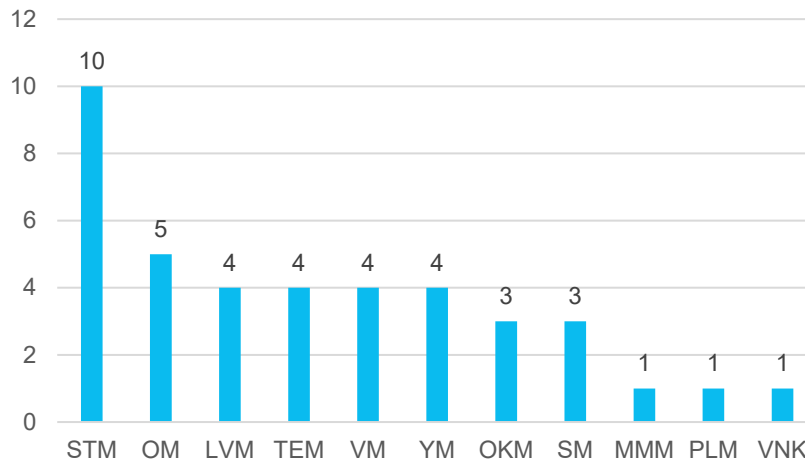
Tärkeä havainto on, että **arviointineuvoston esittämät vaatimukset** ja parannusehdotukset eivät ole neuvoston esittämiä uusia vaatimuksia lainvalmisteluun, vaan ne **pohjautuvat olemassa oleviin lainvalmisteluohjeisiin**. Neuvoston toiminnassa vaikutusten arviointien tarkastelu on painottunut näiden ohjeiden vaatimusten mukaisesti taloudellisten vaikutusten – kustannusten ja hyötyjen – arviointiin.

Arvioinnin kohteena on myös hallituksen esitysten perusteluiden kestävyys. Perusteluiden kestävyydellä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin tietopohja on riittävä ja että johtopäätökset ovat uskottavia. Myös perustelujen läpinäkyvyyttä arvioidaan. Tämä tarkoittaa sen arvioimista, ovatko erilaiset vaikutusketjut ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen arviointi on vaikeaa tai sitä ei voida tehdä. Myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin suhdetta tavoitteisiin tai säännösehdotuksiin on mahdollisuuksien mukaan arvioitu.

Me katsotaan, mitkä on ne helo-ohjeet ja oikeusministeriön lainvalmisteluohjeet, ja ihan vaan kylmän rauhallisesti katsotaan, että onko niitä noudatettu.

Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu erityisen tarkastelun kohteena.

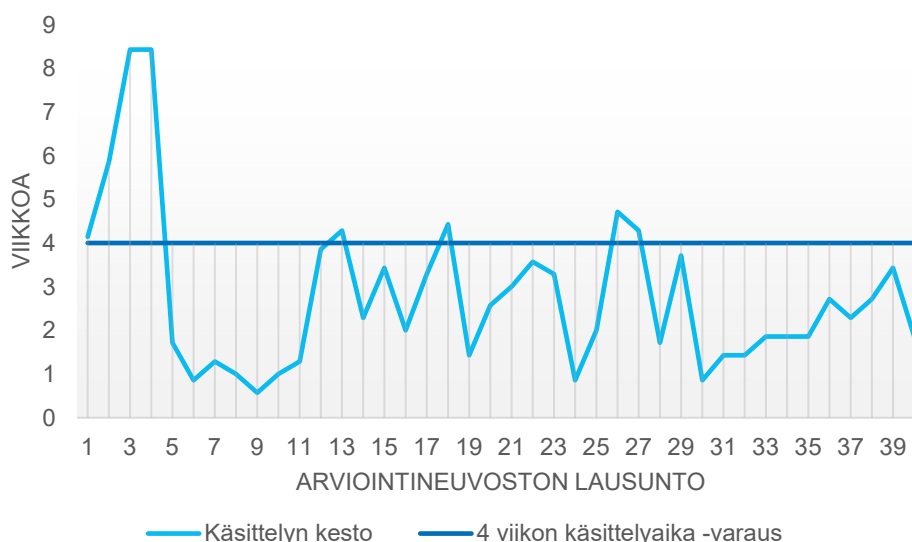
Hallituksen esityksen valmistellut taho



Arviointineuvosto käsittelee esitysluonnokset alle tavoiteajan.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnasta on esitetty lainvalmistelijoiden taholta huoli, että neuvoston käsittely pitkittää liiaksi lainvalmisteluprosessia. Yhtenä lainvalmistelun haasteena on nähty kiire lainvalmistelussa johtuen säädösmäärän kasvusta ja lainvalmisteluresurssien vähäisyydestä. Arviointineuvoston tavoitteena on käsitellä lausunnot neljän viikon kuluessa esitysluonnosten saapumisesta neuvostoon. **Arviointineuvosto on pystynyt käsittelemään esitysluonnokset alle kuukauden tavoiteajan.**

Hallituksen esitysluonnosten käsittelyn kesto arviointineuvostossa



Samantyyliset lainvalmistelupuutteet nousevat esille lausunnoissa.

Useimmiten arviointineuvosto nostaa esille lausunnoissaan puutteet määrällisten vaikutusten arvioinneissa. Sen näkemysten mukaan arvioinnit jäivät esityksissä herkästi laa-

dulliselle tasolle, jolloin ei saada kuvaa kustannusten ja hyötyjen suuruksista ja näiden suhteesta. Esitysluonnoksiin kaivataan **lisää sääntelyvaihtoehtojen esille tuomista ja vaihtoehtojen välistä vertailua**.

Lainvalmistelun avoimuuden lisäämisen kannalta arviointineuvosto nostaa esille vaikutusten arviointien epävarmuuden kuvaamisen tärkeyden. Neuvosto tuo myös esille puutteita aikaisempien kokemusten sekä tutkimusten ja selvitysten hyödyntämisessä säädösvalmistelussa.

Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot huomioidaan hyvin hallituksen esityksissä.

Arviointineuvoston tuloksellisuus on hyvä siltä osin kuin tarkastellaan kannanottojen huomioimista hallituksen esityksissä. Neuvoston esille nostamista kannanotoista puolet huomioidaan hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa. Joka neljäs kannanotto huomioidaan osittain ja joka neljäs kannanotto jää kokonaan huomioimatta.

Toisaalta arviointineuvoston vaatimia **vaikutusarvioita, joiden katsotaan edellyttävän laajempaa selvitystyötä, ei ole yleensä huomioitu lopullisissa esityksissä** tai ne on huomioitu vain osittain. Tällaisia usein huomiotta jääviä arviointineuvoston kannanottoja ovat esimerkiksi esityksen kokonaiskustannusten ja hyötyjen arvioiminen sekä selvitykset eri sääntelyvaihtoehtojen punnitsemiseksi ja sen perusteleminen, miksi juuri valittu sääntely katsotaan olevan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Neuvoston esittämät vaatimukset ja parannusehdotukset eivät ole uusia vaatimuksia lainvalmisteluun, vaan ne pohjautuvat olemassa oleviin lainvalmisteluohjeisiin

Lainvalmistelijoiden kokemuksissa paljon myönteistä, aikataulu estää usein merkittävien parannusten tekemisen.

Lainvalmistelijoiden näkökulmasta **arviointineuvosto on hyödyllisellä tavalla kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien laatuun ja sisältöön**. Samalla lainvalmistelijat kokevat kuitenkin turhauttavana sen, että arviointineuvoston vaativampia parannusehdotuksia ei yleensä aikataulupaineen vuoksi ole mahdollista ottaa kunnolla huomioon.

Ja nyt kun arviointineuvosto tulee kuitenkin aika loppuvaiheessa, niin sitten siinä vaiheessa tavallaan se arviointineuvoston palautteeseen reagoimisen aika on hirvittävän lyhyt, ja se on sitten aika sellaista... se on hyvin sellaista kirjoituspöytäpaikkaamista.

Lainvalmistelijat ymmärtävät arviointineuvoston merkityksen myös lainvalmistelun laadun pitkän tähtäimen kehittämisen kannalta. **Lausuntojen nähdään kannustavan ministeriössä uudennlaisiin tapoihin** hankkia tietoa ja esimerkiksi kunnianhimoisempaan tutkimustiedon käyttöön.

Näen sillä lailla terveellistä vaikutusta, koska tämä liittyy niin kuin mihin tahansa sovittuun toimintamalliin, mihin tahansa sääntöön. Niin sääntöjä kyllä noudatetaan, mutta jos kukaan ei niitä seuraa eikä kukaan ole siitä kiinnostunut, niin sitten se tavallaan se mielenkiinto lopahtaa.

Osa lainvalmistelijoista katsoo arviointineuvoston parantaneen arvioitavana olleiden esitysten laatua.

Lainvalmistelijoiden mukaan arviointineuvoston lausunnot tarjoavat asiantuntevaa näkemystä esityksen laadusta. Kyse voi myös olla ainoasta puolueettoman tahon palautteesta, jonka

lainvalmistelija työstään saa. Kannanotot ovat pääasiassa olleet riittävän yksityiskohtaisia, jotta esitystä voidaan niiden pohjalta parantaa jatkovalmistelussa.

Vastaavasti osa lainvalmistelijoista kokee, että arviointineuvoston lausunnot eivät tuo juurikaan lisäarvoa, koska vaikutusten arviointien puutteet ovat jo lainvalmistelijan tiedossa ennakolta. **Usein lainvalmistelija tietää, että esitys on laadittu kiireellä, eikä sen laatu ole sellainen, johon esittelijä olisi itse pyrkinyt, jos aikaa olisi ollut enemmän.**

Osa lainvalmistelijoista tuo esille, että **vaikutusten arvioinnille asetetut tavoitteet on koettu myös epärealistisiksi suhteessa lainvalmisteluresursseihin, lainvalmisteluosaamiseen ja poliittiseen ohjaukseen.** Vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja niiden tuottamia vaikutuksia ei välttämättä osata, ehditä tai haluta arvioida ja tuoda esille.

Parempi vaikuttavuus vaatii uudenlaista vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa.

Arviointineuvoston toimintamalliksi on vakiintunut lausunnon antaminen hallituksen esityksestä valmistelun loppuvaiheessa. Ministeriöiden näkökulmasta tämä vähentää arviointineuvoston lausunnon vaikutusta käsillä olevan hallituksen esityksen laatuun. Parannusehdotuksena **lainvalmistelijat ovat toivoneet arviointineuvostolta tiiviimpää yhteydenpitoa valmistelijoiden kanssa valmistelun aikaisemmassa vaiheessa** esimerkiksi jonkinlaisen evästyskeskustelun muodossa.

... minun mielestä se voisi olla ihan hyödyllistä, että siinä vaiheessa, kun heillä on lausuntoluonnos, niin että olisi edes jonkinmoinen keskustelu, että nämä on niin kun ne alustavat löydökset, mitkä on tehty... ja onko tässä vaiheessa jotain kommentoitavaa, että minkä takia tämä on näin.

Arviointineuvoston jäsenet suhtautuvat melko pidättyväisesti vaikuttamiseen varhaisemmassa vaiheessa valmistelua, jotteivät he joutuisi 'arvioimaan omaa työtään'. Lisäksi **arviointineuvosto kokee, että neuvostolla ei ole riittävästi resursseja lainvalmistelijoiden neuvontaan vaikutusten arviointien teossa yksittäisissä hankkeissa.**

Vaikutusten arviointien laadun parantamisen kannalta hyvä toimintamalli olisi se, että ministeriöissä käytäisiin yhdessä arviointineuvoston kanssa yleisten havaintojen perusteella palauttekeskusteluja lainvalmistelijoiden ja säädösjohtamisesta vastaavien henkilöiden kanssa. Tämä edesauttaisi parannusehdotusten systemaattisempaa jalkauttamista lainvalmisteluun. Myös yhteistyön arviointineuvoston ja lainsäädännöstä vastaavien ylimpien virkamiesten (kansliapäälliköt, lainsäädäntöjohtajat) kesken tulisi olla tiiviimpää.

Odotuksia arviointineuvoston toiminnan tulevaksi suuntaamiseksi pitäisi kirkaistaa ja tämän pohjalta määrittää tulevat resurssitarpeet.

Arviointineuvoston sihteeristön ja jäsenten mukaan **nykyisellä toimintamallilla lainsäädännön arviointineuvoston arvioimien hallituksen esitysten määrää ei voida merkittävästi kasvattaa.** Toisaalta lausuntojen määrän kasvattaminen ei välttämättä ole toiminnan vaikuttavuuden kannalta muutenkaan paras ratkaisu.

Ja se on minun mielestä se uhkakuva tällaisella arviointineuvostolla, että kun vuodet vierii ja neuvosto istuu ja antaa lausuntoja, niin se niin kuin sellainen pieni rakkikoiri, joka rätkyttää tuolla pöydän vieressä. Että se iso kuva ei siitä muutu.

Toisaalta niin arviointineuvoston sisältä kuin ulkopuolelta on noussut toiveita uusien toimintatapojen kehittämiseen lausuntojen antamisen lisäksi. Yksi esille nousseista asioista oli **laki-hankkeiden jälkiarviointien arvioinnit.** Jälkikäteinen arviointi on tunnistettu lainvalmistelun kehittämisessä yhdeksi keskeisemmäksi kehittämisen kohteeksi niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin. On siis tarpeen arvioida, mikä rooli arviointineuvostolle sopisi säädösten vaikutusten jälkikäteisessä arvioinnissa.

Toinen kokonaisuus, johon neuvoston toiminnalle on asetettu odotuksia, on **roolin hakeminen EU-lainsäädännön valmistelussa**. Toisin sanoen tukea siinä vaiheessa, kun Suomi valmistelee kantojaan EU:ssa tai asia on EU:ssa valmisteltavana. Tämä voisi olla strategisesti tärkeä suunta niin lainvalmistelun kuin Suomen EU-vaikuttamisen kannalta.

... on ihan selvää, että jos yksittäisen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia EU-sääntelyn sisältöön halutaan tehostaa, niin nimenomaan nämä varhaisen vaiheen vaikutusarviot ovat ihan avainasemassa.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa koskeva tutkimushanke jatkuu vertaamalla kotimaisen arviointineuvoston toimintaa ja resursseja suhteessa eurooppalaisiin vastaaviin toimijoihin. Lisäksi toteutetaan kysely arviointineuvoston sidosryhmille, kuten lainsäädännön johtamisesta vastaaville virkamiehille, lainvalmistelijoille ja sääntelyn kohdetahoille.

Jatkossa on tarpeen käydä keskusteluita arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä ja suuntaamisesta muihinkin asioihin kuin säädösehdotusluonnosten arviointiin. Lisäksi on tarpeen pohtia arviointineuvoston resurssien – niin sihteeristön kuin jäsentenkin – riittävyyttä suhteessa arviointineuvoston toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja toiveisiin. On myös tärkeää miettiä keinoja, joiden avulla arviointineuvoston ja lainvalmistelusta vastaavien toimijoiden yhteistyötä ja vuoropuhelua voidaan vahvistaa. Tärkeää on myös, että poliittisia toimijoita ei unohdeta tästä keskustelusta.

9. Lisätietoja:

Professori Anssi Keinänen on lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professori Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hän on tutkimuksissaan keskittynyt lainvalmistelun laatua sekä lainsäädännön täytäntöönpanoa ja valvontaa koskeviin teemoihin. Lisätietoja: <http://www.uef.fi/fi/web/oikeustieteet/anssi-keinanen>

Tutkijatohtori Harriet Lonka työskentelee lainsäädäntötutkimuksen tutkijatohtorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hänen tutkimusaiheitaan ovat strategioiden vaikutus lainsäädännön muotoutumiseen, Kiinan elintarvikelainsäädäntö sekä varautumisen lainsäädännön tutkimus. Lisätietoja: <https://www.uef.fi/fi/web/oikeustieteet/harriet-lonka>

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos: Marika Paavilainen
Valtioneuvoston kanslia ja marika.paavilainen@vnk.fi

Policy Brief on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla www.tietokayttoon.fi.

© Valtioneuvoston kanslia



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Lain Sääntötutkimus a S keleen edellä

VALTIONEUVOSTON

SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

www.tietokayttoon.fi.

ISBN 978-952-287-641-6

ISSN 2342-6799

